UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LA

CRISE DE LA CHAMBRE HAUTE

EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

André MAURY

« Il est évident aujourd'hui que le flot continue à marcher, que la mer monte ; que non seulement nous n'avons pas vu la fin de l'immense révolution qui a commencé avant nous, mais que l'enfant qui naît aujourd'hui ne la verra vraisemblablement pas. »

(TOCQUEVILLE, *Corresp.*, t. II, p. 460.)

MONTPELLIER

IMPRIMERIE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LA

CRISE DE LA CHAMBRE HAUTE

EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

André MAURY

ACAD. MONTPELLIER BIBL.

« Il est évident aujourd'hui que le flot continue à marcher, que la mer monte ; que non seulement nous n'avons pas vu la fin de l'immense révolution qui a commencé avant nous, mais que l'enfant qui naît aujourd'hui ne la verra vraisemblablement pas. »

(TOCQUEVILLE, *Corresp.*, t. II, p. 460.)

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1910

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur honoraire.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure civile.

Margat, professeur de Droit civil.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel

Giffard, agrégé, chargé du cours d'Histoire générale du Droit.

Morin, agrégé, chargé du cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé du cours d'Économie politique.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président.*
Barthélemy,
Giffard, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA

CRISE DE LA CHAMBRE HAUTE

EN ANGLETERRE

INTRODUCTION

Une grande crise politique travaille, de nos jours, la vieille Angleterre. L'existence même de l'antique constitution britannique est en jeu. Autour de ce faisceau, glorieux de vieilles coutumes, « léguées par la sagesse ancestrale », un cercle s'est formé de rénovateurs sans ambages qui le montrent du doigt obstinément, cercle tellement troublant par la seule nouveauté de son apparition significative, que les nations du monde y sont venues regarder, étonnées et attentives, déjà peut-être passionnées.

La crise anglaise a fait beaucoup parler, beaucoup écrire, beaucoup penser. Et rien qu'à considérer la courte et déjà confuse théorie des événements écoulés, on se sent presque près de proclamer, comme autrefois l'auteur des *Caractères*, que tout est probablement dit, touchant cet impor-

tant sujet, d'autant que « pour l'historien qu'anime l'ambition de faire œuvre durable, il n'est pas de tâche plus ingrate que le récit des événements contemporains » (1).

Ce qui est vrai pour le maître avisé qu'est M. Bardoux, l'est certainement pour l'imparfait disciple que nous sommes.

Dirons-nous donc toutes les difficultés qu'un examen, même rapide, des récents événements anglais, peut faire surgir ?

Difficulté pour essayer de résumer, en quelques pages, toute l'évolution par laquelle est passé, au cours des âges, le principe gouvernemental britannique, hier monarchie absolue, monarchie parlementaire aujourd'hui ; entre ces deux points extrêmes, des transformations incessantes pour chacun des trois organes qui constituent le Parlement.

Difficulté pour démêler judicieusement les causes précises et vraies des événements contemporains, causes prochaines, causes lointaines. Parmi celles-ci, laissant un peu de côté l'histoire des transformations économiques d'une part, et d'autre part ce mouvement d'idées d'essence religieuse et protestante qui est, aux dires de M. Bardoux, véritablement à la base de la tournure d'esprit moderne, difficulté pour évaluer à leur juste valeur les causes purement politiques de la crise, les seu-

---

(1) Bardoux. *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine*, 1907, p. VII.

les dont nous puissions vraiment être à même ici d'analyser la nature exacte et la juste portée. »

Difficulté pour apporter une solution équitable et stable à la résolution du problème de la Chambre des lords qui a suscité l'éclosion de remèdes aussi nombreux que variés, ce qui nous conduirait presque à proclamer que le meilleur de ces remèdes est sans vertu, si nous ne savions déjà que l'impérieuse nécessité d'y apporter une rapide solution plane sur le chaos des difficultés présentes.

Et notons bien qu'avoir bâti, d'après ce plan, d'ailleurs rapidement esquissé, c'est avoir considéré le problème anglais de l'heure présente, sous un seul parmi ses divers aspects. C'est certainement avoir cherché le pourquoi et le comment de la pure controverse constitutionnelle ; ce n'est certes pas avoir résolu le problème protectionniste, le seul, on peut le dire, qui ait été envisagé par les électeurs au cours de la dernière consultation nationale ; ce n'est pas avoir résolu la question du Home Rule Irlandais, cette question dont l'acuité est surabondamment démontrée par une simple et rapide analyse de la bizarre composition de la majorité gouvernementale actuelle ; ce n'est pas avoir résolu la question budgétaire, celle en somme qui déchaîna le conflit actuel ; ce n'est pas avoir résolu le problème maritime, particulièrement intéressant, dans l'hypothèse très concevable d'un confit Anglo-Allemand, pour les intérêts français et l'équilibre européen lui-même.

Ces questions-là, elles n'ont été que de très loin

effleurées par nous. A vrai dire, essayer, dans les limites modestes de ces pages, de résumer tous les principes qui sont comme à la base de la controverse anglaise moderne, c'eût été vouloir singulièrement aggraver le caractère de généralité de cette étude, caractère déjà tellement accentué, que nous sommes tentés de nous demander presque si nous avons fait suivre de développements appropriés et suffisamment complets l'exposé des données et des termes du problème de la Chambre-Haute, auquel nous nous sommes ici spécialement attaché.

Quand notre maître, M. le professeur Barthélemy, nous a proposé cette étude, il y avait certes une question constitutionnelle anglaise. On peut même affirmer, sans crainte d'exagération ou d'erreur historique, que, de tout temps, et comme conséquence nécessaire de ce fait, que les règles de la constitution anglaise n'ont jamais fait l'objet d'un pacte écrit, régulier, intangible, une controverse constitutionnelle s'est posée devant les esprits sagaces et chercheurs. Mais chacun sait que les derniers mois de l'année 1909 ont apporté d'Angleterre, à l'Europe étonnée, l'écho du refus du budget par la Chambre des lords. La question constitutionnelle sommeillait ; elle s'est trouvée d'un coup pénétrée d'un regain de vie intense ; alors des difficultés nouvelles se sont fait immédiatement jour, et pour nous, le fardeau, déjà pesant à nos faibles épaules, s'est accrû de tout le poids des événements politiques contemporains et de leur haute signification nationale et presque mondiale.

Que le lecteur se persuade donc bien que la crise anglaise n'est pas un simple enchaînement fortuit d'intéressants faits divers journaliers qui vont se coudoyant sans relation quelconque entre eux. Des liens profonds apparaissent à l'examen le plus superficiel. Et puis, ajouterons-nous, est-ce bien de faits divers qu'il faut parler ici ? Non, certes, car il s'agit, en l'espèce, d'un tournant sérieusement accidenté, dans la vie politique d'une nation organisée ; ici, il n'est certes pas question d'une révolution à proprement parler, l'Angleterre n'ouvre pas les yeux à la liberté, mais simplement à plus de liberté. Donc point de révolution, mais une simple évolution, une marche en avant vers plus de liberté qu'une partie de la nation veut opérer, marche en avant suspectée et dès lors contrecarrée par l'opposition irréductible de l'autre partie de la nation en cause.

Qu'adviendra-t-il de la lutte ? De quel côté sera la victoire ? Que résultera-t-il surtout de la victoire touchant l'existence future des vaincus de demain ? Nous ne saurions répondre nous-même. Au surplus, à l'heure où paraîtront ces pages, dans l'Angleterre agitée, et sous les voûtes illustres et respectées du Palais de Westminster aux boiseries sombres, résonnera l'écho de voix autorisées et graves, qui poseront à nouveau les termes de la controverse brûlante, les unes pour proclamer leur foi en l'équité par une audacieuse marche vers plus de progrès, les autres pour proposer un salutaire arrêt, encore au nom de la justice bien comprise.

L'insuffisante expérience de nos jeunes années ne saurait avoir aucunement la prétention de découvrir la solution, exprimée par nous dans une doctorale formule, de cette troublante énigme, dont nous aurons simplement, encore qu'imparfaitement peut-être, essayé de poser les seuls termes précis.

Qu'il nous suffise de penser qu'à la base même de la solution équitable, doit se trouver, à notre humble avis, la nécessité de concessions mutuelles et de l'utile et paisible collaboration de tous et de chacun.

Que si ces observations, dirons-nous pour conclure, devaient courir bientôt le risque d'être considérées comme singulièrement entachées du vice de généralité, nous répondrions par avance que c'est afin que l'observateur pardonne plus facilement à l'insuffisance d'un débutant, peut-être assez audacieux pour se risquer à résumer ici une page d'histoire contemporaine, pas assez cependant pour ne pas en appeler en terminant à l'utile sympathie du lecteur et à sa classique bienveillance.

Alais, 1er mai 1910.

PREMIÈRE PARTIE

DANS QUELS TERMES S'EST POSÉ LE PROBLÈME DE LA CHAMBRE HAUTE

Dans cette première partie seront envisagés les points suivants :

1° Les étapes successives par lesquelles est passée la constitution anglaise.

2° Les causes lointaines et profondes de la crise actuelle.

3° La cause prochaine, le prétexte même du conflit.

4° Les grandes phases de la lutte, c'est-à-dire le refus du budget par les lords ; la dissolution des communes, les élections et l'avènement du nouveau parlement.

Ces quatre points feront chacun l'objet d'un chapitre spécial de cette première partie.

CHAPITRE PREMIER

LES ÉTAPES SUCCESSIVES PAR LESQUELLES EST PASSÉE LA CONSTITUTION ANGLAISE

Il est question, au cours de ces pages, de la crise constitutionnelle qui secoue la vieille Angleterre, en proie, au début de ce vingtième siècle, à une violente poussée démocratique.

Cette crise, elle est, d'un mot, la nouvelle manifestation, au grand jour, d'un conflit toujours imminent, entre les deux couches opposées de la société anglaise, ici considérées dans leurs représentations les plus connues et les plus concrètes, la Chambre des lords et la Chambre des communes.

Et puisque le Parlement est en cause, il sera intéressant et utile à la fois d'en retracer à grands traits l'histoire, en même temps que d'essayer de comprendre la grande évolution par laquelle, au cours des âges, il est passé.

D'autant que, par ses origines et au nom surtout de l'influence bienfaisante dont elle a pénétré les constitutions naissantes ou qui tâtonnaient péniblement, la Constitution anglaise a toujours mérité

une mention particulière dans l'histoire politique des peuples.

Si donc, le monde a vu toute « nation ouvrant à peine les yeux à la lumière se tourner vers la Constitution anglaise et vouloir la prendre pour modèle en tout » (1), nous devons, à notre tour, à l'occasion de la grande crise récente, faire porter nos premières investigations sur les dispositions originelles de cette constitution modèle, afin d'essayer de saisir, suivant le mot de M. Boutmy, le sens de ces « premières pentes du caractère national » (2) anglais.

***

Où chercher l'origine des institutions de l'Angleterre ?

« Ce beau système, dit Montesquieu, a été trouvé dans les bois. » (3) Il n'est que le développement des coutumes des peuples primitifs de la vieille Europe des origines.

Et, « successivement modifié dans ses détails par la suite des générations, ajoute M. de Franqueville (4), se développant sans cesse suivant les besoins

---

(1) Sieyès *Qu'est-ce que le Tiers-État ?* 3e édit., 1789, p. 96.

(2) Boutmy. *Le développement de la Constitution .. en Angleterre*, 1887, p. 9.

(3) Montesquieu, *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI.

(4) De Franqueville. *Les institutions... de l'Angleterre*, p. 41.

de chaque époque, le vieil édifice de la constitution britannique s'est maintenu à travers les âges, comme la base d'une grande société qui a su, mieux que tout autre, unir le progrès à la stabilité, et la force de la jeunesse à la grandeur d'une immense antiquité. » On ne saurait donc trouver aucun texte précis qui indique les principes constitutionnels qui gouvernent le Royaume-Uni. Il y a quelques actes rendus à des époques différentes, et souvent éloignées, quelques coutumes... mais ils n'ont jamais été formulés par une loi. Tels sont les fondements de cette constitution dont de Tocqueville a pu dire qu'elle n'avait pas d'existence réelle (1).

Il n'y a donc pas de constitution écrite en Angleterre. Mais le Parlement y est, sans nul doute, puissant, et l'on dit même qu'il peut tout faire, hormis changer un homme en femme.

Nous ne vérifierons pas, pour l'instant, l'exactitude de la formule ; nous constaterons simplement que les origines la démentent historiquement.

Quelle a donc été au juste la genèse de la puissance politique anglaise ?

A l'origine, l'Angleterre possède une puissance royale très complète et très puissante (2) qui exerce un poids opprimant sur la noblesse et sur les classes moyennes. Cependant, il faut déjà remar-

---

(1) De Tocqueville. *La démocratie en Amérique*, I, chap. VI.

(2) Gneist. *Englische Verfassungsgeschichte*, § 15, p. 205 et suiv.

quer qu'à l'inverse de la France, la nation tout entière, dès l'origine même du Parlement anglais, est représentée à ce Parlement « Cela vint surtout de ce que, dans ses comtés (*shires*), l'Angleterre des rois Normands eut, de bonne heure, des divisions régulières et organiques, comprenant tous les éléments de la population et toutes prêtes pour fournir une représentation » (1). En même temps, au lieu des trois ordres que comprennent les Etats généraux de la France, notons bien que le Parlement se groupa dès le début en deux Chambres.

Et cette remarque a une importance considérable, car toute l'origine du système des deux Chambres législatives se trouve dans cette constatation. Cette division en deux Chambres tient d'ailleurs à des causes purement accidentelles, ce qui sera, comme nous le verrons, un puissant argument à invoquer, par les adversaires du bicamérisme, en faveur d'une Chambre unique (2).

Quoi qu'il en soit, nous retenons surtout cette idée, savoir que la représentation nationale a réellement existé dans l'Angleterre politique des origines, en sorte que nous aboutissons à la conception d'un régime où les pouvoirs sont délégués par la nation, ou mieux, créés par elle, ce qui est la définition même du gouvernement représentatif.

Ce n'est pourtant pas à dire que le roi soit relé-

---

(1) V. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5e éd., p. 65.

(2) Voir cette thèse, 2e partie, chap. Ier.

gué au deuxième plan. Grande serait l'erreur de croire à la complète suprématie du Parlement des origines, et malgré la tendance de certains auteurs anglais à vouloir atténuer l'importance de cet absolutisme royal du début, il n'en saurait pas moins persister historiquement.

Mais ce qui est à noter, c'est que le roi s'entoura, dès le début, de vassaux qui avaient dans les discussions voix consultative. L'usage s'établit vite où cette sorte de *concilium* devait être obligatoirement convoqué pour la solution de certaines questions importantes. Il y eut même bientôt une sorte de périodicité dans les convocations. Enfin, ce *Magnum concilium* reçut des attributions précises dont la plus importante, nous apprend Stubbs, était de consentir les subsides dont le roi avait besoin, et qu'il demandait parfois en dehors des aides féodales (1).

Voilà donc le Parlement originaire. Nous sommes cependant loin d'y reconnaître notre Parlement d'aujourd'hui, car, de ce *Magnum concilium* est seulement née la Chambre des lords actuelle.

La Chambre des communes, elle, a une origine postérieure. Peu à peu, à côté du clergé et à côté des seigneurs, les bourgs, les villes privilégiées, les comtés ont envoyé des représentants. Cette pratique remonte, d'après Stubbs, à l'année 1254. Mais c'est seulement en 1295 que le roi Edouard I[er] con-

(1) Stubbs. *Constitutional History*, chap. XV, n° 220.

voqua le *Parlement modèle* (Great and model Parliament), où tous les éléments de la nation entière ont été représentés.

Il importe donc, relativement à la naissance du Parlement anglais, de retenir trois remarques essentielles :

1° Le *Magnum concilium* est le « noyau » véritable, comme dit M. Boutmy, du Parlement anglais : c'est la Chambre des lords embryonnaire.

2° Les délégués des villes et des bourgs — mais surtout les délégués des comtés, habitués depuis longtemps à gérer les services locaux et de ce chef désignés à la reconnaissance du Parlement — en un mot toute « cette classe éminemment non-féodale » (1), va, de par la force des choses même, être appelée à siéger au Parlement.

3° Le premier Parlement a été convoqué en 1295 par Edouard I^er^, c'est le *Parlement modèle* (2).

Ainsi donc, « le Parlement modèle » (3) comprend-il, en germe, la Chambre des lords et la Chambre des communes d'aujourd'hui.

Au début, les communes ne donnent qu' « aide et conseil ». Le *Magnum concilium* est seul réellement consulté. Mais, dès 1332, un *Act* reconnaît

---

(1) Boutmy. *Le développement de la Constitution... en Angleterre*, p. 108.

(2) V. *Fornightly Review* (novembre 1909). La chambre des communes en Angleterre.

(3) V. Anson. *The law and custom of the Constitution*, I^3^, p. 46.

aux communes le droit de donner leur assentiment effectif, et sir William Anson nous présente ce droit comme sanctionné même par la coutume antérieure. Les premiers droits véritables des communes furent le droit de consentir l'impôt et le droit d'adresser au Roi des pétitions. C'est surtout ce droit de pétition qui est intéressant pour montrer l'influence progressive des communes. Le Roi et les lords sont d'abord juges des pétitions que les communes présentent, mais ces pétitions affecteront bientôt la forme d'un *bill* ou projet de loi, en sorte que, lorsque les lords et les communes auront donné leur assentiment à ce bill, les communes se trouveront avoir véritablement légiféré.

Ainsi, nous assistons à l'accroissement graduel des pouvoirs de la Chambre des communes. Mais à présent, que deviennent les pouvoirs du roi ? Sont-ils amoindris ou déjà même supprimés ? Tant s'en faut ; car, non seulement le roi peut encore légiférer, mais il peut même s'opposer à l'application d'une loi qui ne lui plaît pas. Mieux que cela, il peut se passer de l'avis de ses conseillers, qui ont le privilège de voter les impôts, en établissant lui-même des taxes extraordinaires. Et, néanmoins, une grande révolution est sur le point de s'accomplir. La cause en remonte aux Tudors, qui abandonnèrent en quelque sorte le pouvoir législatif, ce qui accrût d'autant le pouvoir du Parlement. Ainsi, dès l'époque des Tudors, l'Angleterre « se présente avec les caractères d'une société adulte et moderne, en possession des notions de

l'Etat et de la loi, de tous les organes du gouvernement représentatif et parlementaire et du principe de la suprématie du pouvoir civil » (1). Et c'est ce qui nous explique les luttes que, dans la suite, le Parlement dut soutenir contre les Stuarts, contre Charles Ier, contre Jacques II, qui rêvaient presque, pour le trône qu'ils occupaient, de l'absolutisme des origines ! Et de même que la crise actuelle qui nous occupe n'est que la manifestation de l'hostilité des communes contre les lords, de même la Révolution de 1688 n'est que l'aboutissant logique de cette opposition, que les deux Chambres de l'époque sont unanimes à soutenir contre la royauté révoltée.

Ainsi, la *Petition of Rights* de 1629, et le *Bill of Rights* de 1688 apportent-ils une formidable atténuation au pouvoir royal. Nous n'en retenons que les deux caractères principaux : « Les sommes accordées et affectées par les communes à un service spécial doivent être employées par le pouvoir exécutif, seulement pour défrayer les dépenses de ce service » (2) ; d'autre part, « les proclamations royales n'ont, en aucun sens, force de loi, elles servent à rappeler la loi à l'attention du public mais elles ne peuvent, par elles-mêmes, imposer à qui que ce soit, une obligation ou un devoir légal

---

(1) Boutmy, *Le développement de la Constitution.. en Angleterre*, p. 152.

(2) Todd-Walpole, II, p. 230 ; trad. franç., t. II, p. 356.

qui ne lui seraient pas imposés par une loi ou *Act* du Parlement » (1).

C'est à ce moment de l'histoire politique de l'Angleterre qu'on peut s'arrêter pour jeter un regard d'ensemble sur le chemin parcouru, dont nous avons imparfaitement et brièvement signalé les grandes étapes, en constatant qu'en somme, à l'heure actuelle, le Parlement anglais a déjà revêtu comme ses formes définitives. « Dès le milieu du quatorzième siècle, dit M. Boutmy, le Parlement existe donc sous la forme qui lui est restée. » (2) Sa croissance est achevée, et l'on peut ajouter : le gouvernement représentatif est né en Angleterre.

Voici d'abord la Chambre des communes, ses membres sont tous issus de l'élection ; elle représente par conséquent le pays d'une manière indiscutée.

Voici ensuite la Chambre des lords, représente-t-elle la nation ou en représente-t-elle une partie seulement ? Il y a unanimité pour penser qu'elle est la représentation de la nation entière. Burgess s'exprime ainsi (3) : « In fact, I think, we must come to the conclusion that the lords represent in principle, the interests of the whole Empire,

---

(1) Dicey. *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 3e édit., 1889, p. 51.

(2) Boutmy. *Le développement de la Constitution en Angleterre*, p. 121.

(3) Burgess. *Political science and Comparative Constitutional law*, t. II, p. 67.

and of all classes as truly as the commons. They differ from the commons only in the manner of their selection ». (En fait, j'estime que nous devons en arriver à cette conclusion que les lords représentent, en principe, les intérêts de la nation entière, et de toutes les classes aussi exactement que les communes. Elles diffèrent des communes simplement par le procédé de leur nomination.)

Voici enfin le roi. Il représente, lui aussi, la nation, en ce sens qu'il doit simplement agir au mieux des intérêts de ses sujets : « ce qu'il faut remarquer, c'est que toutes les prérogatives royales n'existent que pour le plus grand bien de la nation » (1).

Donc, les trois branches du Parlement, savoir la Chambre des communes, la Chambre des lords et le roi sont désormais des autorités représentatives ; seulement, en fait, la vraie et seule autorité représentative, c'est la Chambre des communes (2), comme nous aurons à le constater à plusieurs reprises, dans le cours de cette étude ; car, après les pouvoirs du roi, ceux de la Chambre-Haute s'atrophieront à leur tour.

Au cours des pages qui précèdent, nous avons signalé les grandes étapes dans la marche des institutions politiques de l'Angleterre (3).

---

(1) Todd-Walpole, t. I^er^, p. 108.

(2) V. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5^e^ éd., p. 80.

(3) Ainsi est née la Constitution anglaise, nous explique Freeman : « Notre Constitution n'a jamais été faite,

C'est donc en 1295 que le premier Parlement est convoqué. Mais c'est seulement en 1332, nous apprend Stubbs (1), que la séparation des deux corps avec des délibérations séparées, apparaît nettement. Au fait, cette question de la séparation des deux Chambres présente encore aujourd'hui certaines obscurités : « Il est difficile, affirme M. L. O. Pike (2) de prouver à quel moment précis une barrière physique permanente a été établie entre les deux Chambres... Les deux assemblées furent toujours distinctes. La *Curia Regis* ou Cour du roi, le Roi en son conseil dans son Parlement (the king in his council in the Parliament)... ne comprirent jamais les communes ». D'autre part, le même auteur soutient que, même après le XIV[e] siècle, le Parlement n'avait pas en-

---

dans le sens où on l'entend, des Constitutions de plusieurs autres pays. Il n'y a jamais eu un moment où les Anglais présentèrent leur système politique sous la forme d'un acte solennel qui fut, ou l'exposition de théories abstraites, ou la reproduction du système présent ou passé d'une autre nation. Il existe bien, il est vrai, certains grands monuments politiques, dont chacun marque une étape dans l'histoire de nos institutions. Ainsi, la grande Charte, la pétition du droit, le bill des droits. Mais aucun d'eux ne s'annonça comme l'établissement de quelque chose de nouveau. Ils ne prétendirent tous qu'à exposer, avec une nouvelle force, s'il se pouvait, et une nouvelle clarté, des droits dont les Anglais jouissaient déjà depuis longtemps ». Freeman, *Le développement de la Constitution anglaise*, p. 60 et 61.

(1) Stubbs. *Constitutional History*, n° 749.

(2) Pike. *Constitutional History*, p. 322 et suiv.

core totalement perdu son unité primitive, et que, parfois, lords et communes se réunissaient encore dans une même assemblée : « Le roi et les trois états, dit-il, formaient un tout organique et parfois encore ils avaient à agir collectivement en tant que Parlement ; des occasions se présentèrent à des dates considérablement plus récentes que celles qui ont été habituellement assignées à la séparation des deux Chambres. »

Quoi qu'il en soit de cette controverse, le principe apparaissait déjà nettement de deux Chambres absolument distinctes, et, l'on peut ajouter, à pouvoir égal.

Mais la théorie des pouvoirs égaux pour les deux Chambres fut vite démentie par les circonstances et les faits. Ainsi, le droit de consentir l'impôt était l'apanage des deux Chambres à l'origine, mais les subsides furent vite accordés par les communes seules ; c'est en 1407 (1), que les communes ont définitivement acquis ce droit.

Pour nous résumer, nous voyons donc à l'origine la Chambre des lords posséder des pouvoirs supérieurs à la Chambre des communes. Un peu plus tard, la théorie de l'égalité des pouvoirs apparaît ; son application dure peu. Ensuite commence la période de la prédominance des communes, la Chambre des lords constituant une sorte de tribunal d'appel.

---

(1) Stubbs. *Constitutional History*, nos 760-761.

Voilà l'évolution à laquelle nous avons assisté.

Au chapitre prochain, nous verrons cette évolution se continuer. La Chambre des lords, qui restera longtemps ce qu'elle doit être véritablement, savoir, une Chambre modératrice, sortira un jour de son rôle et pratiquera une politique de résistance. C'est cette politique de résistance qui entraînera la grande crise que nous nous proposons d'étudier.

Nous venons d'assister, dans les pages qui précèdent, à l'éclosion du gouvernement représentatif en Angleterre, c'est-à-dire que les trois branches du Parlement, le roi, la Chambre des lords et la Chambre des communes, sont devenues des autorités qui représentent la nation, et ont pour mission d'agir au mieux de ses intérêts. Mais nous avons conclu en signalant la tendance de la Chambre des communes à prédominer sur les deux autres branches du Parlement.

Désormais, on peut dire que la puissance effective des lords et celle du roi viennent de disparaître.

1° Voici d'abord comment s'est opéré l'affaiblissement de la Chambre des lords (1).

De bonne heure, la responsabilité du pouvoir exécutif a été assurée par les ministres, en Angle-

(1) Le meilleur exposé historique de la question se trouve dans Pike. *Constitutional History of the House of Lords.*

terre. Il est évident que, dans un grand Etat, le monarque titulaire du pouvoir exécutif, ne peut, en fait, décider sur toutes choses ; or, si le monarque transmet le pouvoir de décision en quelques matières à certaines personnes, en l'espèce les ministres, ceux-ci acquièrent logiquement, avec le pouvoir de décision, la responsabilité qui en est le corollaire. Et c'est ce qui s'est justement produit en Angleterre : la responsabilité ministérielle y a été conçue et vite établie (1).

La grande conséquence de l'idée de la responsabilité parlementaire, c'est que les ministres doivent être choisis dans le parti qui constitue la majorité, s'il y a une seule Chambre, et, s'il y a deux Chambres, dans celle qui représente le mieux la pensée populaire, en l'espèce, de nos jours, la Chambre des communes.

Nous venons de dire que l'application du gouvernement parlementaire, qui n'est « pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites » (2), suppose que les ministres sont choisis dans le parti ou bien dans la

---

(1) La règle de la responsabilité ministérielle est tellement universelle que Todd disait : « qu'il n'y a pas un moment de la vie du Roi, depuis son avènement jusqu'à son décès, où il ne se trouve point quelqu'un responsable devant le Parlement de sa conduite. »

Todd. *Parl. Gov^t in England*, 2e édit., II, p. 31.

(2) V. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5e édit., p. 132.

Chambre qui représente le mieux les aspirations populaires (1).

Cette règle a, nous le savons, pour résultat pratique d'assurer, aujourd'hui, la prédominance de la Chambre des communes. Il n'en a pas toujours été ainsi et la domination politique a appartenu, à certaine époque, à la Chambre des lords. La grande raison en était que les lords, gens tout puissants, assuraient l'élection, à la Chambre des communes, de leurs créatures, pour un nombre de sièges très important : « Les aristocrates de la Chambre des pairs nomment la majorité de la Chambre des communes. » (2) En outre, les lords et les ministres aussi pratiquaient ouvertement une corruption éhontée. Chacun de nous a entendu parler de ces bourgs pourris (rotten boroughs), où

---

(1) Un ministre, à l'heure actuelle, est politiquement responsable de tout ce qui se passe dans son département, qu'il y ait eu ou non de sa part apposition de sceau ou de signature ; et tous les ministres répondent solidairement de tout acte politique de haute importance. Un ministre dont la politique est condamnée ne subit plus une peine ; il se démet ; et si l'affaire intéresse plus que sa conduite ou sa compétence personnelles, si elle est d'une gravité telle qu'elle aurait dû éveiller l'attention du cabinet, ses collègues se démettent avec lui. Ainsi la responsabilité pénale a cédé la place à la responsabilité politique, et la responsabilité individuelle s'est transformée en une responsabilité collective. »

V. Lawrence Lowel. *Le gouvt de l'Angleterre*, traduction Nerincx, 1910, p. 40.

(2) Stendhal. *De l'Angleterre et de l'esprit anglais*, p. 154.

l'influence gouvernementale était telle que des élections y avaient lieu, alors même que le nombre des électeurs s'y trouvait être infime et dérisoire. Ici, il ne fallut rien moins que la grande réforme électorale de 1832, et quelques autres modifications subséquentes pour inaugurer un salutaire assainissement. D'ailleurs, à propos de la réforme de 1832, notons deux remarques que nous aurons, au surplus, l'occasion de signaler à nouveau plus tard :

a) L'Act de 1832 ne doit pas être considéré comme la fin de l'aristocratie ; l'idée des réformateurs « n'était pas de détruire mais d'améliorer la forme existante du Gouvernement, d'effacer les anomalies et les abus que les circonstances et le temps avaient introduits, mais de maintenir la prédominance effective de la fortune et de la naissance » (1).

b) L'Act de 1832 et la série de mesures qui aboutit à l'Acte de Réforme de 1867, ne doivent pas être attribués à une pression populaire du dehors, mais à l'action libre et spontanée de la classe gouvernante (2). C'est-à-dire que le salutaire assainissement que réclamaient les circonstances est, pour une grande partie, l'œuvre des lords eux-mêmes.

Quoi qu'il en soit, et ces deux remarques une fois signalées, la prédominance de la Chambre-

---

(1 et 2) Dickinson *Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle*, p. 46 et 47 et p. 63 et 64.

Haute ne fut plus, au lendemain de la réforme de 1832, aussi nette que par le passé, « l'équilibre changea dans le Parlement anglais » (1) et « bien que le principe de la souveraineté nationale n'ait jamais été juridiquement admis en Angleterre, il pénètre peu à peu toute la vieille constitution anglaise ; il en devient l'âme et la transforme progressivement » (2). « Le Parlement, écrit Sidney Low (3), est, au point de vue légal, le souverain absolu de l'empire britannique... Mais la souveraineté politique distinguée de la souveraineté légale réside dans le corps électoral. Le corps électoral est le « souverain » réel, et les conventions de la constitution sont supposées maintenir sa suprématie... A cette souveraineté ne sont établies aucunes limites. »

Et il résulte de cette constatation de la prédominance naissante de la Chambre des communes, que les ministres cessèrent d'être choisis parmi les membres de la Chambre-Haute. En même temps, les pouvoirs des lords se restreignaient singulièrement, particulièrement en matière financière ; car les Communes se sont, dès 1671 (4), octroyé elles-mêmes le droit d'être seules fondées à consentir des subsides à la Couronne. Et la Chambre des lords a bien dû reconnaître cet octroi puisqu'il est

---

(1 et 2) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, p. 154.

(3) Sidney Low. *The governoment of England*, p. 172

(4) V. Anson, *Law and custom of the Constitution*, t. I^er^, p. 231.

apparu sous forme de bill et qu'un bill n'est régulier que s'il est consenti par les deux Chambres.

La règle s'établit ensuite, très vite, que le Cabinet ne pouvait dépendre que de la seule Chambre des communes. « D'après notre constitution, la Chambre des communes a la détermination exclusive, en ce qui concerne les personnes (le cabinet)... » (1) Donc, les lords peuvent participer au pouvoir législatif, sauf pour ce qui est des lois de finances.

Nous avons laissé sous-entendre que les lords n'avaient pas accepté sans discussion ce rôle de Chambre secondaire. Nous verrons que leur mode d'hostilité fut le rejet systématique de tout bill émanant d'un cabinet non conservateur. Et comme pareille situation nécessite, au nom des dangers politiques que son maintien peut entraîner, une solution rapide et nette, nous essaierons de déterminer, dans un chapitre ultérieur, les bases d'une réforme désirable en ce sens.

Ainsi, pour le moment, nous constatons simplement que la prédominance de la Chambre des communes est une vérité désormais acquise et que chacun reconnaît, si tous du moins n'en admettent pas le principe et les conséquences (2).

---

(1) Discours du marquis de Salisbury. V. le *Daily News*, 9 août 1892, p. 3.

(2) Nous montrerons plus loin l'importance exceptionnelle qu'a prise ces derniers temps le *Cabinet* en Angleterre. Mais cette force du Cabinet prend justement sa

2° Et voici comment s'est ensuite opéré l'affaiblissement de la royauté en Angleterre. Cet affaiblissement se résume d'un mot : le veto royal tombe en désuétude. Le temps n'est certes plus, où l'on voyait un monarque, comme Guillaume III surtout, refuser son assentiment aux bills votés par le Parlement. En fait, le veto n'existe plus depuis 1707, année où la reine Anne l'opposa, une dernière fois, au *Scotch militia bill.*

Il reste, en somme, en fait de pouvoirs, peu de chose à la Couronne. Mais il lui reste quelque chose pourtant (1) : c'est l'influence morale qu'elle est apte à exercer sur les ministres et, partant, sur le gouvernement du pays : c'est là, on peut le dire, le grand trait qui, aujourd'hui, caractérise en Angleterre le gouvernement parlementaire. De nombreux hommes d'Etat ont rendu un hommage sincère à l'influence royale. Comme le disait M. Bry-

---

source dans la puissance du Parlement, dans la confiance que le peuple témoigne à la Chambre des Communes. Cette confiance des électeurs dans leurs élus n'existe pas aux États-Unis, par exemple ; mais, à l'inverse « le Parlement anglais jouit traditionnellement de la confiance du peuple : aucune matière n'est à l'abri de ses atteintes. » V. l'article de notre maître, le professeur Barthélemy, dans la *Revue de droit public*, 1er trim. 1909, p. 5 : La distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires sous la monarchie de Juillet ; et son ouvrage (en préparation) *Le Pouvoir constituant de* 1814 *à* 1848.

(1) V. Lawrence Lowell. *Le gouvernement de l'Angleterre*. Trad. Nerincx, 1910, p. 52.

ce (1), « nous ne sentons pas toujours exactement dans quelle mesure la tradition constitutionnelle, maintenant universellement acceptée, est due à la reine elle-même... Il serait difficile, même au critique le plus minutieux, de trouver en faute l'action politique de la reine Victoria ». Et ce qui est le plus digne d'être retenu, c'est que cette influence, hautement bienfaisante, ne se ressent nullement des préférences personnelles de celui ou de celle, roi ou reine, de qui elles émanent. « Le règne de Victoria, écrit M. Paul Mantoux (2) — ou plutôt l'ère victorienne, — cette longue et féconde époque de la vie nationale, a donné à l'Angleterre une royauté constitutionnelle et une royauté populaire. La reine, comme prédestinée par son sexe à ce rôle d'impartialité supérieure, ne renouvela pas les tentatives de ses prédécesseurs pour faire prévaloir leurs vues personnelles : elle appela au pouvoir, tour à tour et sans jamais consulter d'autres guides que les votes du Parlement ou du pays, les chefs de la majorité. Ses préférences étaient connues ; elle ne cachait pas ses sympathies pour les conservateurs, son aversion pour les libéraux et particulièrement pour Gladstone ; mais les sentiments qu'elle avouait n'avaient aucune influence sur la manière dont elle accomplissait ses devoirs de reine. » (3)

---

(1) V. Le *Libéral magazine*, février 1909.

(2) *Revue de synthèse historique*, 1908-2, p. 10.

(3) Il y a un siècle et même davantage, les gens à qui l'histoire de la Grèce, de Rome et surtout celle de Venise

Voilà donc signalées, et brièvement commentées, les grandes lignes générales de la Constitution anglaise, en perpétuel renouvellement au cours des siècles.

Après cette rapide esquisse d'histoire ancienne, essayons de voir, pour ce qui regarde les temps modernes, la leçon qui se dégage de l'analyse des caractères du gouvernement parlementaire nouvellement éclos en Angleterre.

***

Nous venons de tracer, d'un coup de crayon très rapide, les grandes étapes qu'a traversées la Constitution anglaise.

C'est tout d'abord la Chambre des communes naissante qui, peu à peu, acquiert une notable importance au point d'atteindre la suprématie législative, non seulement en matière financière, mais dans le domaine courant de la législation. Puis, l'abaissement graduel de la Chambre des lords survient ; et c'est enfin l'amoindrissement des prérogatives royales.

---

n'avaient rien appris, affirmaient volontiers que le sentiment de fidélité reclamait pour son objet une personne. On n'en trouverait plus pour l'affirmer aujourd'hui. Personne ne prétend que les Anglais seraient moins bons patriotes en République; et cependant, avec la conception grandissante de l'Empire britannique, on sent plus vivement l'importance de la couronne comme symbole de l'unité impériale.

Mais l'accentuation du gouvernement parlementaire ou « de cabinet », comme disent les Anglais, devient tel qu'à son tour le Parlement passe lui-même au second rang. Ainsi, la Constitution anglaise, dans ses transformations récentes, nous présentera la toute puissance politique concentrée aujourd'hui dans les mains du cabinet, soutenu, cela s'entend, par la Chambre-Basse (1). Ecoutons M. Jenks prôner cette organisation et cette conception de la souveraineté nationale (2), dans sa manifestation la plus moderne :

« Le Cabinet, en réalité, manie, au moins pour les affaires séculières, cette force immense et compréhensive que les juristes appellent la souveraineté de l'Etat, parce que (sauf une importante réserve qui sera indiquée plus loin), il peut imprimer

(1) « Le secret véritable de la constitution anglaise peut être décrit comme l'union intime, la fusion presque complète des pouvoirs législatif et exécutif ; le trait d'union est le *Cabinet*. Par ce mot nouveau nous désignons un Comité du corps législatif élu pour être le corps exécutif. » « . .Le Cabinet, bien qu'il soit un Comité de l'assemblée législative, est un Comité investi de pouvoirs qu'aucune assemblée — si ce n'est par des accidents historiques et après une heureuse expérience — n'aurait pu se décider à confier à un Comité C'est un Comité qui peut dissoudre l'assemblée qui l'a nommé ; c'est un Comité avec un pouvoir de *veto* suspensif, un Comité avec droit d'appel. » V. Bagehot, *The English constitution*, 4e éd., n° 1, p. 10 et 11. V. aussi la même idée exprimée dans Bryce. *American commonwealth*, t. Ier, ch. XXV, p. 270 et suiv.

(2) Jenks. *An outline of English local government*, p. 409.

la direction qui lui plaît à cette force qui n'a pas de limites légales. Naturellement, son pouvoir, comme toute puissance humaine, est limité par les possibilités humaines, mais il n'a pas d'autres limites. Et, qu'on le remarque, le Cabinet agit sans formalités, sans publicité, sans règles fixes de procédure. Quelques messieurs se réunissent, de temps à autre, dans Downing Street, et décident du sort de cet organisme immense et compliqué qu'on appelle l'Empire britannique, avec ses centaines de millions d'habitants.

» Sans doute, certaines de ses décisions ont besoin d'être ensuite sanctionnées par les *Acts* du Parlement ; mais si le Cabinet, comme cela est supposé, représente la majorité dans le Parlement, ces *Acts* sont une chose qui va de soi. Sans doute, son administration peut être traversée par des recours aux Cours de justice ; mais les Cours de justice elles-mêmes, si cela est nécessaire, peuvent être ramenées à l'unisson par des *Acts* de Parlement. En théorie, également, et peut-être en fait (si la crise devenait assez pressante), le cabinet peut, par les mêmes moyens, abattre l'opposition de l'Eglise ; si, par exemple, il décidait qu'une partie de la somme payée annuellement à titre de dîmes, serait employée aux besoins de l'Etat. Sans doute, le Cabinet agit à ses risques et périls ; son autorité est simplement morale et non pas physique. Mais le grand avantage du Cabinet c'est que, dans un moment de suprême crise nationale, il pourrait, si ses membres avaient assez de poi-

gne, mettre en activité toutes les énergies dormantes de l'Empire ; — il pourrait, par exemple, lever cinq millions d'hommes et imposer un *income-tax* de quinze shillings à la livre sur les possessions de la Couronne. Il pourrait faire cela et le faire avec une promptitude extraordinaire, si — et seulement si — il avait derrière lui l'opinion unie de l'Empire ; car, tandis que son pouvoir pour réaliser l'opinion publique est immense, son pouvoir pour aller contre l'opinion publique est relativement petit. C'est peut-être le plus grand éloge qu'on puisse faire d'un organe du gouvernement quelconque aux yeux de ceux qui croient en la *vox populi,* et c'est peut-être au *Cabinet system,* plus encore qu'à la souveraineté du Parlement, que nous devons ce que M. Bryce a si heureusement appelé la « flexibilité de notre constitution. »

Nous venons de dire que le Cabinet anglais possède une importance très grande, quoique non abusive (1). Cette importance est d'autant plus grande

---

(1) « On exagèrerait à peine en disant qu'aujourd'hui le cabinet légifère avec l'avis et le consentement du Parlement ; et il n'y a que le droit des députés de proposer individuellement quelques motions et projets de leur initiative personnelle et de critiquer les projets du gouvernement ou de les amender en toute liberté, qui empêche la législation de devenir le travail d'une majorité simplement automatique. Il ne s'ensuit pas que l'action du cabinet soit arbitraire, ni qu'elle s'inspire d'un jugement personnel affranchi de toute dépendance envers l'opinion populaire ou parlementaire. Le Cabinet tient toujours un

que sa force est consacrée par l'usage, et non par un texte de loi récent : « Le Cabinet n'a pas d'existence légale. Son nom apparaît pour la première fois dans un document parlementaire à la date du 10 décembre 1900... La délibération est une conversation confidentielle ; il n'en est tenu aucun procès-verbal. Le souverain seul est informé par une communication du Premier ministre de ce qui s'est passé dans son conseil. » (1) On conçoit, dès lors, facilement, ce qu'est le Premier ministre anglais : un personnage, que les usages politiques ont rendu l'homme le plus puissant du royaume, puisque, nous le savons, sous prétexte de célérité dans les affaires du pays, il a acquis le droit de fixer l'ordre du jour des communes ; et puisque, même par un vote hostile du Parlement, son existence et sa souveraineté ne sont nullement atteintes. D'ailleurs, dans le cas où l'hostilité se perpétuerait, le Premier ministre ne trouverait rien de mieux que de recourir au grand moyen : la disso-

---

doigt sur le pouls de la Chambre des Communes et tout particulièrement sur celui de sa majorité dans cette Chambre ; et il est toujours attentif aux expressions du sentiment public dans le pays. Ses fonctions consistent en grande partie à résumer et à formuler les désirs de ses partisans, mais la majorité doit accepter ses conclusions ; et pour ce qui est de la réalisation de celles-ci, elle devient, en effet, à peu près un automate. »

V. Lawrence Lowel. *Le gouv^t de l'Angleterre*, traduction Nerincx, 1910, p. 400.

(1) *Revue de synthèse historique*, 1908, II, p. 5, sous la signature de M. Paul Mantoux.

lution des communes. Ainsi donc, le Premier ministre « n'a pas de fonctions définies en vertu de ce titre ; il n'est jamais nommé dans un acte du Parlement, et, quoiqu'il occupe la place la plus importante dans la hiérarchie constitutionnelle, il n'en occupe aucune qui lui soit reconnue par la loi » (1)

Le Parlement anglais a vu, de ce chef, son prestige — et mieux que son prestige — ses pouvoirs eux-mêmes, être singulièrement amoindris, depuis quelques années, pour le plus grand bénéfice du Cabinet. Pareille un peu à la Chambre des lords de jadis, à son tour, la Chambre des communes d'aujourd'hui tend à endosser le rôle secondaire de Chambre d'enregistrement (2).

Considérons, à présent, une grande caractéristique du Parlement anglais, savoir, l'organisation des « partis » (3). On pourra s'étonner de la re-

---

(1) Discours de M. Balfour à Haddington, 21 septembre 1902.

(2) Il ne faudrait cependant pas supposer qu'il existe un empêchement pour la Chambre des Communes d'adopter une adresse ou une résolution imposant au gouvernement une ligne de conduite administrative déterminée ; la Chambre l'a fait quelquefois, encore que ces occasions soient rares. On trouvera une collection de ces exemples de 1807 à 1874, dans Todd, *Parl. Govt in England*, I, pp. 422-428, 449-450.

(3) Sur les « partis » en Angleterre, voir le livre de M. Ostrogorski, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques* et la deuxième partie du tout récent ouvrage du professeur A. Laurence-Lowel, traduction Nerincx,

marque, car, aux États-Unis et en France, les partis et les nuances de toutes sortes et de toutes couleurs offrent un choix varié à l'élu ou au candidat embarrassé. Ces partis sont même, en Amérique et en France, solidement organisés. Mais leur solidité est encore plus vraie et mieux réalisée pour l'Angleterre. Les partis « n'ont nulle part plus de solidité, plus de permanence, que sur cette vieille terre du gouvernement représentatif. Le parti libéral, le parti conservateur, sont des associations constituées, avec d'énormes ressources, tout un personnel d'agents salariés, des services réguliers de propagande et d'action électorale. Entré au Parlement, le membre du parti est sous la coupe des *whips* qui le convoquent d'urgence si un vote important doit avoir lieu, qui surveillent et pré-

---

1910, *Le gouvernement de l'Angleterre*, p. 533. Sur la psychologie des partis, voir l'ouvrage de Rohmer, *Lehre von den politischen Parteien*, qui essaie d'expliquer la division en partis par des différences naturelles de tempérament correspondant aux quatre périodes de la vie de l'homme. Ce livre est des plus suggestifs, mais il appartient à la philosophie plutôt qu'à la psychologie ; et, de même que la plupart des traités écrits par des philosophes sur des sujets politiques, il porte sur l'époque et l'ambiance de son auteur plutôt que sur une étude de la nature humaine dans des milieux divers (Appréciation du professeur A. Lawrence Lowel.)

V. aussi *Le Parti Libéral* dans *Fornightly Review*, février, (par S. Brooks) ; *Le Parti Unioniste*, dans *Fornightly Review*, novembre (par Ellis Barker) ; *Le Parti Ouvrier*, dans la *Revue Bleue*, 5 mars 1910, et *Fornightly Review*, mars 1909.

viennent les moindres défaillances. Il peut abandonner le parti ; il ne peut pas le servir négligemment et d'une manière intermittente : il y va de son existence politique ; si le parti l'exécute, il disparaît. » (1)

Ainsi, en France, les députés peuvent appartenir chacun à des groupements distincts ; il n'en résulte pas moins que, dans leurs votes, ils sont indépendants. En Angleterre, au contraire, il y a une discipline très exacte des partis, qui sont d'ailleurs peu nombreux et très distincts. Il y a le parti conservateur, le parti radical ou libéral, le parti irlandais, le parti du travail. Ces deux derniers partis sont les moins importants, et sauf que, dans le parti irlandais ou même dans le parti libéral, on puisse assister quelquefois, relativement à une très importante question, comme nous aurons peut-être l'occasion de le dire, à l'éclosion de quelques nuances diverses, encore que rares, on peut néanmoins dire que, dans l'ensemble, le parti libéral, le parti irlandais et le parti du travail sont unanimes, dans leurs votes, à s'opposer au parti conservateur.

Cette existence des partis (2) en Angleterre,

---

(1) *Revue de synthèse historique*, 1908, 2, p. 4.

(2) A propos des partis, il faut dire quelques mots du *leader*. Lowel dit textuellement : « Il y a généralement un homme que l'opposition reconnaît pour son leader ; quand c'est le cas, la reine *doit* lui confier la formation du ministère. A l'appui, l'auteur cite l'exemple suivant. « En 1880, il y avait déjà quelques années que M. Glads-

n'est, au surplus, réellement possible que si le député reçoit, de la part de ceux qui l'ont élu, « une sorte de mandat impératif ». « Votre représentant, disait Burke à ses électeurs (1), vous doit, non seulement son activité, mais son jugement, et il vous trahit, au lieu de vous servir, s'il le sacrifie à votre manière de voir. J'ai soutenu vos intérêts contre vos opinions avec une constance qui m'honore. Je savais que vous me preniez pour faire de moi un des piliers de l'Etat et non une girouette sur le toit de l'édifice... Le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs, représentants des intérêts différents et hostiles... C'est l'assemblée délibérante d'une nation qui n'a

---

tone avait cessé d'être le leader des libéraux au Parlement. Après leur succès aux élections générales, la reine fit demander lord Hartington, leur leader d'alors, mais elle se rendit compte que M Gladstone, qui avait vraiment mené à travers le pays le parti à la victoire, était le seul chef possible d'un gouvernement libéral ». Lowel, *The government of England*, I, 34, 1908, 2e vol., 2. D'autre part, comme le fait remarquer justement Macy, « on est leader parce qu'on se fait leader ». A ce sujet, l'auteur américain rapporte cette anecdote caractéristique : « On demandait qui conduirait le parti libéral en l'absence de Gladstone. Un membre de la Chambre des Communes cita le nom d'un homme d'Etat en disant : « Il est leader, que nous le voulions ou non ». Macy, *The English Constitution. A commentary of its nature and grouth*. New-York, 1897, in-12, p. 22. (Rapporté par Sibert, *Etude sur le premier ministre en Angleterre*. Thèse droit, Paris, 1909, p. 189 et 188, notes.)

(1) Discours de Burke à ses électeurs de Bristol (1774.)

qu'un intérêt, celui de l'ensemble, où doivent dominer non des intérêts ou des préjugés locaux, mais le bien général... Vous élisez un de ses membres, mais quand vous l'avez élu, il n'est pas le représentant de Bristol, mais un membre du Parlement. » (1)

Voilà, rapidement esquissée, l'organisation des partis dans le Parlement d'Angleterre (2).

Pour en revenir au Premier ministre (3), on a

---

(1) Pour l'organisation des partis aux États-Unis, voir l'ouvrage de M. Ostrogorski : *La démocratie et l'organisation des pouvoirs politiques*.

(2) Pour l'organisation des partis en Angleterre, voir l'ouvrage de M. Lawrence Lowell : *Le gouvernement de l'Angleterre,* traduction par Nerincx, 1910, p. 548 et s.

(3) On peut examiner les différences qui existent entre le Président du Conseil des ministres en France et le premier Ministre anglais. Au président du Conseil des Ministres « appartient de préparer et de provoquer les réunions de ses collègues qu'il préside, aussi bien quand ils s'assemblent, devant lui seul, en « conseil de cabinet » qu'en présence du Président de la République en « conseil des Ministres ». Il ne se borne pas d'ailleurs à diriger les travaux du cabinet. Il doit « exercer un certain contrôle sur l'activité de ses divers membres, leur demander des explications utiles sur la politique qu'ils suivent dans leurs administrations respectives, les maintenir dans les limites du programme commun, prévenir et apaiser au besoin les petites contestations et les froissements... » Dupriez. *Les ministres dans les principaux États d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1893, II, 354. Il est le lien qui maintient l'union. Jusque-là on ne peut donc que constater l'analogie entre le premier Ministre anglais et le Président du Conseil français. Invisibles dans le domaine abstrait de la théorie, les divergences apparaissent pourtant dans les

proposé, à titre de contrepoids à son omnipotence. et sans préjudice de l'influence du roi qui existe comme nous l'avons déjà montré, et non seulement pour ce qui regarde la politique intérieure, mais même pour ce qui a trait à la politique étrangère, on a proposé un élément stable de contrepoids ; c'est la suppression, pour le Premier ministre, du droit de dissolution, car chacun sait que la dissolution, depuis quelques années est devenue la fin habituelle des législatures en Angleterre. Evidemment, si l'on admet que le député n'est qu'un délégué du pays, le seul moyen qui existe pour consulter le pays, c'est de lui renvoyer son délégué afin que le pays dise s'il approuve ou non

---

caractères imprimés à l'un et à l'autre par le fonctionnement différent en Angleterre et en France du gouvernement de parti. Rarement, en effet, notre Président du Conseil peut « revendiquer le titre de chef incontesté d'une majorité compacte ». Ce résultat, dû au morcellement de la majorité républicaine en groupe (V. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5e éd., p. 210 et la note 2) dont le nombre contraste avec l'harmonieuse division des partis anglais, a pour conséquence de faire de sa désignation par le Président de la République l'œuvre plus particulière du chef de l'État que ne l'est dans le Royaume Uni celle de Premier Ministre par le roi. Malgré la confiance personnelle du Président de la République, principal titre souvent à sa nomination, l'inexistence en sa personne de la qualité de leader désigné d'un parti aux vastes rangs serrés a pour conséquence que son autorité morale ne saurait d'une manière constante être comparée à celle du Premier Ministre Anglais. » Sibert. *Etude sur le premier Ministre en Angleterre*. Thèse droit, Paris, 1909.

son délégué, dans ses votes et ses actes parlementaires.

Et c'est là, d'ailleurs, la justification de ce droit de notre Président de la République qui peut, de concert avec le Sénat, dissoudre la Chambre des députés, les collèges électoraux devant se réunir dans les deux mois.

Ainsi, en Angleterre, que le Premier ministre veuille avoir l'avis du pays, ou bien que, sûr de cet avis favorable, il veuille, pour pouvoir accentuer encore davantage l'écrasement de son ennemi, pouvoir faire parade d'une victorieuse consultation nationale, dans l'un et l'autre cas, le Premier ministre procèdera à la dissolution. Mais il est clair que « la dissolution ne peut pas fonctionner à jet continu » (1). Une fois que l'opinion du pays est connue, le Premier ministre doit la tenir pour telle et se retirer, s'il y a lieu.

Mais si le verdict du pays est favorable au Premier ministre, on saisit tout de suite toute l'importance de cette expression de la volonté nationale. Le Premier ministre est désormais le maître, et il est bien clair que par la voix des élections, c'est bien la volonté nationale anglaise qui a été entendue. « La volonté de la nation trouve son expression la plus absolue dans le jugement d'une Chambre des communes élue dans le but de dégager cette volonté sur quelque question (*issues*)

(1) *Revue du droit public* (article du professeur Jèze), 1908, t. 25, p. 128.

précise, et ce principe est aujourd'hui admis par tous les partis comme hors de controverse. Nul ne met en question l'orientation fournie par une élection générale... Il a été également noté comme universellement admis, que la Chambre des lords doit déférer à la volonté de la nation exprimée en réponse à l'appel qui lui était adressé par une élection générale. » (1)

Et, par la suite, une question s'est posée : Le gouvernement tient sa toute puissance du corps électoral. « Mais dans l'intervalle de deux dissolutions, dit M. Paul Mantoux, comment renforcer le contrôle du Parlement, dont l'autorité, sinon la vigilance, a diminué ? ». On a quelquefois répondu : Par le referendum. « Celui-ci, dit le professeur Dickinson (2), tout au moins procure deux grands avantages : d'abord, que la question à résoudre soit posée loyalement devant les électeurs ; ensuite que, dans la nécessité de voter sur un point défini, ils soient forcés d'engager leur propre responsabilité. »

La solution peut paraître discutable car, en premier lieu, il ne faut pas faire de la nation le juge perpétuel de ses mandataires ; en outre, ce serait, semble-t-il, pousser la théorie de la délégation des pouvoirs un peu trop loin dans son principe théo-

---

(1) Courtney. *The working Constitutions*, 1905, 2e éd., p. 6 et p. 101.

(2) Dickinson. *Le développement du Parlement*, p. 203.

rique, car il en pourrait résulter une exagération des pouvoirs même des électeurs.

Instituer le referendum, c'est, au surplus, vouloir faire jouer au pays un rôle pour lequel chacun reconnaîtra qu'il est, sinon inapte, du moins peu préparé. Après tout, comme le disait Prévost-Paradol (1), « la multitude n'est point avide de liberté publique, mais de bien-être ».

Et puis, le referendum n'a pas, dans son fonctionnement passé, donné de résultats tellement satisfaisants. Prenons l'exemple de la Suisse (2). De 1889 à 1904, le peuple a eu à voter vingt et une fois pour ou contre des lois que les chambres fédérales avaient elles-mêmes votées ; le peuple en a rejeté onze. Pour ne citer qu'un ou deux exemples, voici une loi de centralisation militaire rejetée par 269.751 non contre 195.178 oui (3 février 1895) ; une autre loi sur les peines disciplinaires dans l'armée, écartée par une majorité de 310.992 votants contre 78.169 (22 octobre 1896), etc., etc. Soyons donc persuadé qu'il peut quelquefois exister de grandes divergences d'opinions entre le peuple et ses élus.

Ecoutons les paroles que prononçait, le 24 juin 1907, à la Chambre des communes, M. Campbell-Bannerman (3) : « Il y a, il est vrai, des proposi-

---

(1) Prévost Paradol, *La France nouvelle*, p. 35.

(2) Dickinson, *Le développement du Parlement*, v. préface du professeur Deslandres, p. XLVIII.

(3) *Hansard's parliamentary debaties*, 4th series, t. 176, p. 924.

tions très vagues, et, je crois, très mal informées, en faveur d'une institution appelée referendum, et d'après laquelle un bill peut être soumis à un vote spécial des électeurs du pays. Je vois à de telles propositions les objections les plus fortes: L'isolement, alors nécessaire, du sujet donné de tout le champ du sentiment politique est à peu près impossible. Il est incompatible avec le Gouvernement parlementaire, et est, à mon avis, la destruction de celui-ci, tel que nous le comprenons. Il présente ce trait particulier, que vous introduiriez dans notre constitution un nouvel élément qui ne fonctionnerait jamais, tant qu'un certain ordre de choses serait représenté au gouvernement, mais qui, lorsque les libéraux auraient la majorité, serait employé pour déjouer et ruiner le gouvernement du jour, la majorité de la Chambre des communes et le corps électoral lui-même. »

Le referendum, dirons-nous pour conclure, peut être considéré (et c'est, en fait, ce qui le fait accepter par ses partisans), comme un complément de la théorie démocratique, ou, plus simplement, comme un contrepoids aux entraînements de la chambre populaire. Mais il reste à savoir si le peuple saurait en user d'une manière opportune (1). Pour

---

(1) Les chefs du gouvernement libéral en Angleterre semblent aujourd'hui les adversaires du referendum. C. pr. les discours : 1° Du sous-secrétaire d'État pour l'Intérieur, Mr Herbert Samuel, *Communes*, 24 juin 1907, vol. 176, p. 1008 : « Il est aussi absurde de soumettre au peuple des bills que de poser au jury des questions techniques de

ceux qui rejettent ce contrepoids, ils le retrouvent dans une Chambre des lords, modifiée dans son recrutement à base désormais démocratique. C'est ainsi l'opinion du professeur G.-L. Dickinson, et elle paraît très possible à soutenir, encore qu'il y ait fort à faire pour révolutionner dans ses vieux fondements, la Chambre-Haute anglaise. Enfin, il ne faut pas tenir pour négligeable (il y a d'ailleurs, je crois, unanimité sur ce point), l'influence morale du souverain, dont nous avons déjà dit toute l'importance.

Quoi qu'il en soit de ces questions de contrepoids aux entraînements d'une Chambre élective, elles sont d'une portée trop générale et le sérieux examen qu'elles méritent est trop haut placé, pour que nous n'ayons que la faible prétention d'en avoir simplement posé les termes et établi les données courantes.

Il faut nous résumer brièvement.

---

droit » ; 2° du chancelier de l'Echiquier, Mr Asquith, *Communes*, 26 juin 1907, *Hansard's...*, vol. 176, p. 1507 et 1508. Au congrès de droit constitutionnel de Londres, en 1908, M. Dicey, professeur à Oxford, « cédant au désir de suggérer un remède positif... s'est montré enclin à demander l'introduction du referendum. » Rapprocher ce mot de Rousseau, *Contrat social*, liv. II, ch. VI « comment une multitude aveugle qui souvent ne sait ce qu'elle veut parce qu'elle sait rarement ce qui lui est bon, exécuterait-elle d'elle-même une entreprise aussi grande, aussi difficile qu'un système de législation » cité dans Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, p. 42.

Nous allons, dans les pages qui suivent, étudier d'abord rapidement les causes de la crise anglaise, ensuite ses manifestations, et puis, d'une façon plus détaillée, les solutions possibles à l'un des grands problèmes que ce conflit ait posés : la question de la Chambre des lords. Nous savons ce qu'est le Parlement anglais à notre époque.

Il n'y a rien de particulier à dire sur les communes, qui sont, on le sait, issues de l'élection.

Pour ce qui regarde la Chambre des lords, elle comprend aujourd'hui plusieurs espèces de membres, car il faut se rappeler que le droit d'y siéger n'appartient pas à tous les pairs, et que tous les membres de la Chambre ne sont pas des pairs à tous égards (1).

Il y a d'abord les pairs héréditaires, créés par la Couronne. Des six cents et quelques sièges que la Chambre des lords compte aujourd'hui, tous, sauf soixante-quatorze, appartiennent à cette catégorie.

Il y a ensuite les pairs d'Ecosse et les pairs d'Irlande qui sont élus ; entre eux existe une différence importante. Les pairs d'Ecosse sont complètement exclus de la Chambre des communes, mais les seconds peuvent y représenter une circonscription quelconque de la Grande-Bretagne, mais non pourtant d'Irlande. C'est ainsi que le célèbre lord Palmerston a siégé aux Communes.

---

(1) V. Lawrence Lowel. *Le gouvernement de l'Angleterre*, trad. Nerincx, 1910, p. 484 et suiv.

Ainsi, la pairie irlandaise donne le moyen d'anoblir un homme d'Etat, sans abréger sa carrière politique dans la Chambre populaire.

Il y a aussi les évêques, pairs spirituels. Comme le nombre des évêques s'est accru en Angleterre, afin de ne pas accroître le nombre des pairs spirituels, il a été décidé que les archevêques de Cantorbéry et d'York, et les évêques de Londres, Durham et Winchester auraient toujours un siège à la Chambre des lords ; mais que, pour le surplus, vingt et un évêques seulement siègeraient, pris à l'ancienneté.

Il y a, d'autre part, à la Chambre des lords qui est, on le sait, non seulement une assemblée législative, mais encore la Cour suprême d'appel, des sièges viagers réservés à quelques magistrats éminents. Une loi de 1876 décida la nomination de deux, puis de quatre lords d'appel ordinaires à vie, pour accroître le nombre des juristes de la Chambre ; il est nécessaire qu'ils aient occupé une haute fonction judiciaire pendant deux ans ou qu'ils aient plaidé durant quinze ans.

Notons, en terminant, que la Chambre juge les titres de ses membres et que, les mineurs, les étrangers, les faillis et les personnes frappées de condamnation, sont incapables de siéger à la Chambre des lords.

Le Parlement anglais est, en principe, l'accord du roi, des lords et des communes. Mais les communes sont devenues la seule représentation exacte de la nation anglaise. A leur tour, les communes

ont vu leur prestige décroître au profit du Cabinet, organe tout puissant dans le mécanisme politique de l'Angleterre contemporaine. Dans ce Cabinet, il y a un personnage presque omnipotent : le Premier ministre ; il est le maître de la majorité qui est sa servante ; il dirige même les travaux du Parlement, grâce à son pouvoir de fixer arbitrairement, aux lieu et place du *speaker*, l'ordre du jour, en sorte que « chaque élection est, en dernière analyse, un plébiscite fondant une dictature temporaire au profit d'un seul homme » (1).

Evidemment, dans ces conditions, un danger est à craindre : la tyrannie du peuple (2), par l'organe de la majorité. Et le remède au danger, un des remèdes, c'est la réforme de la Chambre-Haute.

La réforme de la Chambre-Haute se présente donc logiquement à nous maintenant, comme un problème à résoudre.

Nous n'en parlerons pourtant qu'au cours des explications qui constitueront la deuxième partie de cette étude.

Car il nous faut voir maintenant à la suite de quelles circonstances et sous l'empire de quelles

---

(1) Boutmy. *Essai d'une psychologie du peuple anglais* au XIX[e] siècle, chap. III, voir p. 228 à 236.

(2) J.-J. Rousseau affirmait que le peuple anglais n'avait de liberté qu'au moment de l'élection de ses représentants ; il pressentait ainsi l'omnipotence prochaine du Premier ministre, mais il ne songeait pas à l'hypothèse du referendum.

causes, la grosse question de la réforme de la Chambre-Haute s'est tout à coup trouvée posée devant l'électeur anglais (1).

---

(1) On a reproché au système politique anglais son illogisme. « Mais, d'autre part, le fait qu'il a grandi par une série ininterrompue d'adaptations aux nécessités du moment l'a rendu plus conséquent avec soi-même et a établi entre chacune de ses parties et son ensemble plus d'harmonie qu'on n'en trouve dans aucun autre gouvernement. En cela, il ressemble à un organisme vivant. Nous y rencontrerons sans doute une multitude de petites anomalies et de reliques qui en rompent l'unité quand il s'agit de le décrire ; mais celles-ci, à l'image des vestiges dans la structure des animaux, comme par exemple le péroné dans la patte d'un cheval, n'apportent aucune entrave sérieuse au mouvement de l'ensemble. On peut dire qu'en politique, le Français s'est efforcé, dans le passé, de tirer de prémisses correctes des conclusions logiques, et que ses résultats ont souvent été mauvais, tandis que l'Anglais tire des conclusions illogiques de prémisses incorrectes et aboutit à des résultats habituellement bons. » V. Lawrence Lowel. *Le gouvernement de l'Angleterre*, traduction Nerincx, 1910, p. 18.

V. aussi Seignobos. *Histoire politique de l'Europe contemporaine*. Evolution des partis et des formes politiques (1814-1896). Paris, 1897, 1, 8°.

CHAPITRE II

LES EXTENSIONS SUCCESSIVES ACCORDÉES AU DROIT ÉLECTORAL ANGLAIS, D'UNE PART ; ET SURTOUT LA POLITIQUE DE RÉSISTANCE PRATIQUÉE PAR LA CHAMBRE DES LORDS, D'AUTRE PART, PEUVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME LES CAUSES LOINTAINES DE LA CRISE.

L'Angleterre se trouve, au début de l'année 1910, à ce qu'on peut appeler un tournant de son histoire. Mieux que cela ; la crise ouverte par le conflit persistant entre les communes et les lords se présente peut-être comme un des événements historiques les plus considérables du monde depuis la Révolution française, car elle peut, non seulement bouleverser, par les heurts qu'elle suscite, la constitution politique du Royaume-Uni, mais encore retentir profondément sur le monde entier.

Et, tout d'abord, en quoi consiste la crise elle-même ? (1) Le gouvernement libéral avait à réali-

---

(1) De nombreuses Revues anglaises ont traité de la question contemporaine britannique. V. *Contemporary Review* (juin-août 1909) ; *North American Review* (juin) ;

ser diverses promesses : les unes résultant de simples engagements électoraux ; les autres, motivées par des besoins de défense nationale. Les premières touchaient à des réformes sociales, parmi lesquelles figuraient les retraites ouvrières ; les secondes avaient trait à une importante augmentation des forces navales pour parer au danger allemand, aujourd'hui particulièrement pressant. Le budget de 1910 devait subir l'incorporation des crédits permettant la réalisation de ce lourd programme. Et c'est ainsi que M. Lloyd George s'était vu obligé de faire appel à des ressources, jusqu'alors inexplorées (impôts sur les biens fonciers, supplément de patente pour les gros commerçants, augmentation des droits de succession, etc.) Et la Chambre des communes, composée en grande majorité de libéraux, avait fini, sauf quelques modifications, par adopter le *Finance bill* en troisième lecture. Restait à obtenir l' « agrément » nécessaire des lords. Mais la Chambre des lords s'est refusée à accepter le budget qu'elle a qualifié de *socialiste ;* elle a dit que les libéraux n'avaient point exposé ce programme pendant la période électorale d'où ils émanaient ; qu'ils l'ont conçu, de toutes pièces, une fois arrivés au pouvoir ; et

---

Nineteenth Century (août-juin 1909) ; *Fornightly Review* (mars 1909) ; *The Nation* (juin 1909), etc., etc.

V. aussi Mantoux. *A travers l'Angleterre contemporaine* ; R. Recouly. *En Angleterre* (spécialement le chapitre sur les lords.)

que, pour un tel bouleversement, il était bon d'interroger d'abord la nation. Or, comme ce veto, assurément fort rare dans les usages parlementaires britanniques, jetait le pays dans une crise considérée comme insoluble si les deux assemblées, communes et lords, restaient en présence, il a bien fallu recourir au seul moyen mis à la disposition du pouvoir : le renouvellement de la Chambre des communes, au moyen des grandes élections dont nous aurons à parler.

Sur ce grand débat, s'est greffée la grosse question de la Chambre des lords, qui va nous intéresser particulièrement au cours de cette étude. La Chambre des lords est-elle responsable des échecs subis par les idées progressistes ? Si oui, il faut la réformer. Mais dans quel sens faut-il la réformer ? Voilà le problème (1).

La question est donc posée, et nous allons commencer par chercher à la résoudre dans ce chapitre même.

Mais il importe de bien distinguer. Il semble, à

---

(1) La majorité des députés libéraux estiment que la crise actuelle n'eût jamais eu lieu si la Constitution anglaise avait été une Constitution écrite. Le 6 décembre 1909, le colonel Seely, membre de la Chambre des Communes, a déclaré, dans un grand discours prononcé à Liverpool, que si le parti libéral revient au pouvoir aux élections générales prochaines, son premier soin sera de rendre impossible à l'avenir toute interprétation erronée, en établissant solidement une Constitution entièrement écrite.

première vue, qu'à l'origine de la question se trouve simplement une question budgétaire. Certes, la question budgétaire tient sa place, une grande place dans le conflit que nous étudions, et M. Philippe Millet (1) a raison de dire qu' « à l'origine des grandes controverses constitutionnelles,... on trouve presque toujours la question des gros sous ».

Cela est particulièrement vrai pour l'Angleterre. On peut même dire que, sans la question budgétaire, les vieilles assises politiques de l'Angleterre n'eussent point été ébranlées, comme elles l'ont été, et avec la soudaineté que l'on sait. Mais la question budgétaire, nous aurons l'occasion de le montrer, n'a été que le prétexte de la lutte. Le vrai motif doit être cherché ailleurs, plus loin dans le passé. Au fond, le motif est dans la haine sourde que la démocratie naissante ressent pour la vieille aristocratie : les lords refusent le budget ; une question se fait alors entendre : qui règne ici ? les pairs ou le peuple ?

Mais on ne posè pas ainsi, du jour au lendemain, une question aussi brûlante. Si donc, elle retentit aujourd'hui si haut, c'est, n'est-il pas vrai, qu'elle est, depuis longtemps, tacitement formulée. Quoi qu'il en soit, les lords ont, à l'heure actuelle, beaucoup d'inimitiés amoncelées contre eux. Quels sont les griefs dont ils sont l'objet ? C'est

---

(1) *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 janvier 1910.

ce que nous allons rechercher dans ce deuxième chapitre.

Essayant donc de formuler les causes du conflit qui nous occupe, nous aurons, pensons-nous, été dans la vérité historique, en les groupant, sous forme d'une analyse des critiques habituellement adressées aux lords (1).

---

(1) Il y a, d'après le professeur Dicey, d'autres causes que celles que nous signalons, pour expliquer l'évolution de l'opinion et de la législation en Angleterre et, par voie de conséquence, l'éclosion de la crise.

L'auteur distingue trois phases dans l'évolution de l'opinion et de la législation anglaises :

1° La phase du *Vieux toryisme* ou calme législatif (de 1800 à 1830). A ce moment-là, il existe un véritable esprit de réaction contre les violences jacobines et révolutionnaires.

2° La phase du *Benthamisme* ou *Individualisme* (de 1825 à 1879), où on assiste à l'éclosion d'un mouvement dont Bentham fut « sinon le créateur, du moins le prophète », mouvement qui fut en faveur d'une réforme du droit.

3° La phase du *Collectivisme* (de 1865 à 1900) Par Collectivisme, le professeur Dicey n'entend que « l'école doctrinale souvent appelée (et généralement par des critiques plus ou moins hostiles) socialisme, qui favorise l'intervention de l'Etat, même en sacrifiant un peu de la liberté individuelle, dans le but de conférer des avantages à la masse du peuple ». Ce collectivisme est lui-même suscité par des causes économiques.

Tous ces facteurs ont modifié l'opinion publique, plus même que les extensions du droit électoral anglais, que nous signalerons comme une des grandes causes du conflit moderne, et qui n'apparaissent au professeur Dicey que comme une cause secondaire.

Il importe toutefois de signaler, par avance, une cause différente de celle que nous venons d'annoncer.

La grande cause qui a déterminé le choc violent de la vieille avec la jeune Angleterre, est, sans contredit, le grand nombre de griefs que les lords ont encourus de la part de leurs adversaires. Mais M. Jules Roche nous semble, lui aussi, dans le vrai, quand il estime que la crise se préparait lentement, « par la logique des choses » depuis les larges extensions du droit électoral anglais, accomplies successivement en 1867, en 1868 et 1884.

Il y a même eu une mémorable rencontre des deux antagonistes plus avant dans le passé, en 1832.

L'année 1832 nous montre les privilèges politiques de la classe supérieure tombant un à un : les grandes villes manufacturières sont appelées à

Et quant à la politique de résistance pratiquée par la Chambre des lords, que nous mentionnons comme la première grande cause de la crise, elle n'apparaît aussi que comme cause subsidiaire.

Mais une fois ces causes lointaines et profondes mentionnées, les observations que nous présentons, relativement aux causes du conflit qui agite l'Angleterre contemporaine, peuvent conserver la place qui leur a été assignée dans ce chapitre.

V. A. V. Dicey. *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIX^e^ siècle*, trad. Jèze, 1906, et l'analyse détaillée de l'ouvrage par le professeur Deslandres, *Revue du droit public*, 1908, T. 25, p 331.

nommer des représentants et les sièges enlevés aux « bourgs de poche » de l'aristocratie terrienne leur sont transmis. Les vieilles cités, qui étaient les créatures des seigneurs, au moment des élections, sont dissoutes en 1835. L'année 1846 nous montre ensuite les privilèges économiques de l'aristocratie s'émiettant, au souffle démolisseur de la démocratie ; les marchés sont ouverts aux produits étrangers et les immunités d'impôts des riches leur sont supprimées en 1853 (1).

Et nous allons voir que le mouvement ne s'arrête pas à la réforme de 1832 (2).

Une fois donc ces remarques préliminaires faites, considérons plus dans le détail la première cause de la lutte.

§ 1. Les extensions successives accordées au droit électoral anglais

En premier lieu, les lois de 1867 et de 1868 doublèrent à peu près le nombre des électeurs, le portant de 1.366.818 en 1866, à 2.448.252 en 1868 (après

---

(1) Boutmy. *Le développement de la Constitution en Angleterre*, p. 332.

(2) V. Sidney Low. *The governom. of England*, p. 218. « La Chambre des lords, dit Sidney Low, depuis la bataille sur la grande loi de réforme, est hantée par le soupçon que son existence n'est que tolérée. »

(3) Le *Reform Act* de 1832, pour ce qui est des bourgs, substitua le suffrage général aux privilèges multiples qui avaient auparavant existé ; pour ce qui est des comtés, le

la réforme) ; soit, pour le rapport du nombre des électeurs au chiffre de la population totale, une proportion de 4,50 p. 100 portée à 8 p. 100.

En 1884, la population ayant augmenté sensiblement, depuis 1868, le nombre des électeurs avait atteint 3.221.864 ; la loi du 6 décembre 1884 (Representation of the people act) l'augmenta de plus de 2 millions et demi, élevant le total à 5.701.905 électeurs ; soit, par rapport à la population, une proportion d'électeurs de plus de 16 p. 100, au lieu de 8 p. 100 comme auparavant. Ce n'est certes pas le suffrage universel (car, en France, le rapport du nombre des électeurs à la population est de près de 30 0/0), mais c'est encore un suffrage assez étendu ; le Royaume-Uni compte, en effet, 7.514.481 électeurs (chiffre de 1908) sur 44 millions d'habitants. Donc, en définitive, quiconque, âgé de vingt et un ans, possède ou occupe, depuis un an, une propriété bâtie ou non bâtie, ou un appartement

---

suffrage fut aussi modifié, mais moins ouvertement. Mais par dessus tout, ce qu'il y a d'important à noter c'est que le *Reform Act* de 1832 enleva 143 sièges à des bourgs pourris pour les donner à des villes qui, jusqu'alors, n'avaient pas eu de représentants

La loi de 1867 continua bien l'œuvre de 1832 relativement aux bourgs pourris mais surtout elle donna une grande extension au suffrage des bourgs.

La loi de 1884 s'appliqua aux comtés dans le sens de la loi de 1867.

La loi de 1885 réorganisa la répartition des sièges sur une base très voisine de l'égalité des circonscriptions électorales.

d'une valeur locative ou d'un revenu net de 250 francs par an, est électeur. C'est moins le *cens,* que le domicile, la résidence fixe, le non-vagabondage qui a paru important au législateur anglais. De là, sauf les indigents, les incapables, les indignes par condamnation, les individus d'existence peu fixée, presque tout citoyen anglais, même dans la position la plus modeste, a droit de suffrage et participe à la direction de la politique générale de son pays. Un abîme sépare ainsi l'Angleterre d'avant 1832, comptant 3 électeurs sur 100 habitants, de l'Angleterre de 1910 (1).

---

(1) Voici, relativement à l'étendue actuelle du suffrage, l'opinion du professeur A. Laurence Lowel, professeur de science politique à l'University Harvard.

« Une comparaison entre le nombre total des électeurs inscrits et le chiffre total de la population fait voir que l'Angleterre moderne n'est pas bien éloignée du suffrage universel. La proportion est d'environ un dixième (elle est un peu plus faible en Ecosse qu'en Angleterre et en Irlande) tandis que la proportion normale des mâles agés de plus de vingt-et-un ans (sans acception des indigents, des criminels et autres individus que les lois électorales de tous les pays disqualifient) est un peu inférieur au quart. Les seules catégories exclues du corps électoral sont les domestiques, les célibataires vivant chez leurs parents et n'occupant pas un local pour leur propre compte et les personnes qu'un changement de résidence prive du droit de vote. Or, ce ne sont pas nécessairement là les plus mauvais éléments politiques d'une nation. Sans doute l'exigence d'une occupation de douze mois exclut les vagabonds, mais elle exclut aussi d'excellents ouvriers qui émigrent d'après les nécessités de métier et d'autres personnes que leur profession oblige à des changements fré-

Ce régime a naturellement eu des conséquences profondes. Ainsi, dès 1888, les bills relatifs au *Local Governement* (plus tard étendus et complétés par ceux de 1894), firent passer entièrement les « communes et les départements » (pour parler comme en France et quoiqu'il n'y ait pas de départements en Angleterre) dans les mains de la population elle-même. Ainsi, assistons-nous à l'avènement positif du self-government dans toutes

---

quents de résidence. En 1902, dans une lettre de doléances au *Times* (30 août) un instituteur expliquait comment il n'avait jamais pu voter à une élection générale. Il était sorti de son Université parmi les premiers, il avait quarante ans, était marié et avait prospéré. Mais le succès même que lui valait sa réputation professionnelle, en l'emmenant à changer plusieurs fois de résidence, lui avait toujours coûté son droit de vote. On assure communément que beaucoup de personnes respectables sont exclues de ce chef, tandis que la population des bas-fonds urbains, qui ne se déplace guère, n'est pas atteinte. — L'état actuel du droit électoral est donc plutôt historique que rationnel. Il est compliqué, incertain, dispendieux dans son mécanisme ; il exclut un nombre de personnes qu'il n'y a aucune raison d'exclure, tandis qu'il en admet beaucoup qui auraient leur place marquée parmi les exclusions qu'il importerait de faire. Seulement, la rigueur ou l'injustice ne frappe que des individus Il n'y a aucune classe importante de la population qui soit lésée, et aucun parti politique ne recherche en ce moment une extension du suffrage. Les conservateurs n'y sont pas disposés par tradition, et les chefs libéraux se sont rendus compte qu'un élargissement électoral profiterait probablement à leurs adversaires. »

(A. Laurence Lowell, *Le Gouvernement de l'Angleterre,* traduction Nerincx, 1910, p. 258).

les unités locales du Royaume-Uni, depuis la plus humble *parish* (paroisse) jusqu'au *borough* (bourg) ou *county* (comté) le plus riche et le plus peuplé. Où le landlord était auparavant, pour ainsi dire, le maître, l'administrateur, le juge, certaines apparences sont conservées, mais le maître définitif, c'est le suffrage universel (1).

Les larges extensions du droit électoral sont donc une sérieuse cause du mouvement d'opinion de l'Angleterre contemporaine (2).

Les budgets locaux se sont ressentis surtout d'une pareille poussée. Les dépenses de la loi des pauvres sont, depuis longtemps, un des chapitres importants parmi celles des paroisses, villes, etc, Elles s'élevaient, en 1883, à 246 millions de francs; rapidement, elles progressèrent d'année en année, et nous les voyons, aux budgets de 1905-1906, parvenues au total de près de 511 millions de francs.

---

(1) Pour ces renseignements voir l'article de M. Jules Roche dans *Le Figaro* du 16 décembre 1909.

(2) Avant la crise qui nous intéresse, le plus grand conflit constitutionnel que nous ayons à mentionner est celui de 1860, et il est certainement la conséquence de la réforme électorale de 1832. On sait qu'avant 1832 la Chambre des lords était prépondérante, et que les communes se recrutaient simplement dans la *gentry* où, d'ailleurs, les lords faisaient à peu près nommer leurs créatures. La décadence de la Chambre des lords date de cet avènement des *middle classes*, et l'évolution signalée n'a fait évidemment que s'accentuer en 1867 et en 1884.

V. Walter Bagehot. *Essays on Parliamentary Reforms*. London, 1883.

ayant *plus que doublé* en vingt-deux ans ! Cette marche est particulièrement intéressante comme signe de celle que suivent fatalement toutes les institutions *officielles* d'assistance *publique*, présentant ou non le caractère *obligatoire* pour la collectivité nationale ou locale, et transformant en *droit* pour l'assisté ce qui est un devoir moral pour l'individu.

Après quoi, les conseils locaux se sont mis à *municipaliser* une foule d'entreprises industrielles, gaz, eau, électricité, tramways, bains, lavoirs, etc., etc. Et comme cela nécessitait de l'argent, les conseils locaux empruntèrent, et les budgets locaux suivirent une progression vertigineuse.

Voici quelques chiffres relatifs aux dépenses et aux dettes :

a) *Dépenses totales des budgets locaux*

En 1883, 1.333 millions de francs.
En 1905-1906, 4.163 millions de francs.
Augmentation : 2.830 millions.
Augmentation proportionnelle : plus de 212 0/0.

b) *Dettes locales*

En 1883, 4.013 millions de francs.
En 1905-1906, 14.243 millions de francs.
Augmentation : 10.230 millions.
Augmentation proportionnelle : plus de 254 0/0 (1)

(1) V. le *Figaro* du 16 décembre 1909, déjà cité.

La seule conclusion à tirer, pour nous, de tous ces chiffres, c'est que nous pouvons considérer les extensions successives accordées au droit de vote comme constituant la première cause de la crise anglaise, et l'accroissement des budgets locaux comme étant un visible symptôme de cet état d'esprit de l'électeur, conscient de ses droits, et décidé à les faire respecter, dût la puissance hostile disparaître dans un décisif corps à corps.

§ 2. La politique de résistance pratiquée par la Chambre des lords

Il faut signaler à présent la deuxième grande cause qui est à la base du conflit qui divise aujourd'hui l'Angleterre. C'est la plus importante, pensons-nous : il s'agit des tendances conservatrices que présente la Chambre des lords, tendances qui se manifestent par le rejet systématique de tout bill à allure radicale. Comme disait lord Crewe, la partie parlementaire est aujourd'hui jouée avec des dés pipés (loaded dice) : les lords font sortir un point qui est toujours favorable aux conservateurs (1).

I

Ce grief très sérieux que l'on a adressé à la Chambre des lords d'accepter les yeux fermés tout bill émanant d'un gouvernement conservateur et

(1) *Hansard's Parl. Debaties*, 4e série, v. 173, p. 1232.

de refuser tout bill présenté par un cabinet radical, est absolument confirmé par les événements de ces dernières années. : « Au total, un coup d'œil sur la conduite des lords depuis 1832 ne semble pas avoir détruit l'impression populaire, qu'ils ont été dominés par un étroit esprit de caste. Ce qui le montre, c'est qu'ils sont restés en retard derrière la Chambre des communes en ne voulant pas substituer à l'idéal national du XVIII[e] siècle, celui qui est probablement destiné à dominer au XX[e]. Je considère cette attitude comme une conséquence presque inévitable de leur tempérament et comme destinée, par suite, à les caractériser aussi bien dans l'avenir que dans le passé. » (1)

Et c'est là une constatation, rapporte le professeur Jèze, à qui nous empruntons ces développements (2), qui est faite non seulement par les théoriciens, mais par les hommes mêlés à la politique courante : « Lord Salisbury oublie, disait le 6 juillet 1884 Sir Henry James (depuis Lord James of Hereford, libéral unioniste), que la Chambre qu'il dirige, ne doit pas être employée uniquement pour des fins de parti... Il cherche à la transformer en une succursale du Carlton Club ». A la même époque, c'était la voix de M. Chamberlain

(1) Dickinson. *Le développement du Parlement pendant le XIX[e] siècle*, p. 145.

(2) V. *Revue du droit public* (année 1907, t. XXIV, p. 740).

lui-même, qui s'écriait : « Pendant les cent dernières années, la Chambre des lords n'a jamais contribué pour un iota aux franchises populaires et à la liberté du peuple ; elle n'a rien fait en faveur de la prospérité publique... Elle a protégé tous les abus et défendu tous les privilèges. Elle a combattu la justice et retardé les réformes. Elle est irresponsable sans indépendance, obstinée sans courage, arbitraire sans jugement, et arrogante sans connaissance. » — « Leur prétention, dit ailleurs en parlant des lords, le même orateur, leur prétention de discuter les lois que nous ferons, la manière dont nous nous gouvernerons, de mutiler, de retarder et même de rejeter les mesures demandées par la voix populaire, votées après discussion par la majorité de la Chambre du peuple,... est une prétention contraire à la raison, opposée à la justice, et à laquelle nous résisterons jusqu'à la mort... La Chambre des lords est devenue, dans sa majorité, une simple branche du Caucus Tory, un simple instrument de l'organisation tory. » (1)

M. Goschen (depuis, lord Goschen), s'exprimait de même, dans un discours prononcé le 18 septembre 1885. « Je crois que le sentiment qui existe dans la majorité du parti libéral, en ce qui regarde la Chambre des lords, provient, non pas du fait que la Chambre des lords est un corps héréditaire ou un corps aristocratique, mais de ceci qu'elle est

---

(1) Chamberlain. Discours prononcé en 1884.

un comité permanent conservateur, ou un haut comité Tory. Je dis qu'un corps législatif qui a une majorité permanente appartenant à un parti politique de l'Etat, est un danger pour ce corps lui-même. »

Si les membres du parti unioniste parlent ainsi, il est vraisemblable de supposer que la même opinion se retrouvera exprimée par la plume de parlementaires, membres du parti libéral : « Je crois, a dit M. Asquith, je crois pouvoir affirmer, que si vous examinez l'action de la Chambre des lords pendant les soixante dernières années, vous verrez qu'elle a jugé les mesures portées devant elle, non pas d'après leur caractère, non pas d'après leurs conséquences, mais en tenant compte du côté d'où elles émanaient. Il n'y a pas d'erreur plus grossière que de s'imaginer que la Chambre des lords constitue une sauvegarde efficace contre la législation téméraire et révolutionnaire ; il n'y a pas de saut si périlleux, de ténèbres si impénétrables, que la Chambre des lords ne soit parfaitement prête à faire ou à affronter, à la demande d'un Premier ministre Tory. L'efficacité de ce frein sur le char démocratique n'apparaît, ne se fait sentir que lorsque vous vous trouvez avoir un gouvernement libéral au pouvoir et une majorité libérale à la Chambre des communes. » (1)

De son côté, M. James Bryce, secrétaire princi-

---

(1) **Discours de M. Asquith prononcé à Glasgow le 17 octobre 1893.**

pal pour l'Irlande, en 1906, dans le cabinet libéral, disait : « Mais les lords sont aussi une assemblée d'hommes de parti, qui, invariablement, agissent dans les intérêts et à la demande de l'un des partis de l'Etat, le parti auquel environ les 19/20 d'entre eux appartiennent. Quel est le résultat d'un pareil système ? Si le parti tory a la majorité dans les deux Chambres, les lords se bornent à enregistrer les décisions des communes. Non seulement il n'y a alors aucun conflit, mais même il est rare qu'on suggère des amendements. Mais si le parti libéral a la majorité aux communes, les lords deviennent un simple instrument du parti tory à l'effet de mutiler et de rejeter les bills libéraux. On nous dit que les lords arrêtent les mesures mauvaises. Mais quelles mesures, quoique mauvaises, ont-ils jamais arrêtées lorsqu'elles émanaient d'un gouvernement tory ? C'est seulement en affirmant que toutes les mesures libérales sont mauvaises et que toutes les mesures tory sont bonnes, que l'on peut justifier les lords. Eh bien ! il n'y a peut-être pas un seul changement constitutionnel proposé par le parti libéral pendant les quatre-vingts dernières années qui n'ait été combattu par les lords, et il n'y en a pas un seul qui ne soit aujourd'hui approuvé par le pays. » (1)

Enfin, les mêmes accusations ont été portées à la tribune de la Chambre des lords elle-même :

(1) Discours prononcé par M. James Bryce, à Aberdeen le 17 décembre 1894.

« On a dit (c'est lord Herschell qui parle), que j'ai affirmé que cette Chambre vote une mesure quand elle est introduite par un gouvernement conservateur et rejette cette même mesure si elle est introduite par un gouvernement libéral. Je l'ai dit, je le répète, je le crois et je peux le prouver. Le noble duc (of Argyll) a reconnu le bien-fondé de l'accusation dans les mots qu'il a prononcés au début de son discours. Faisant allusion à ce bill (*Factories and Workshop Bill*), il a dit : « Je suis heureux que le noble marquis (lord Salisbury) ait trouvé le moyen de le faire voter. Oui, ces mesures passent parce que le noble marquis trouve le moyen de les faire passer. Mais les autres n'ont aucune chance d'être votées. C'est là le point sur lequel nous avons insisté, et je suis heureux de le voir appuyé par le noble duc. » (1)

Ainsi — cela a été reconnu et cela a été proclamé — la politique de la Chambre des lords a été, au cours du XIX[e] siècle, une politique de résistance. Ce faisant, la Chambre-Haute semble ignorer son vrai rôle, qui est d'être une Chambre modératrice, ce qui n'a jamais été synonyme de conservatrice (2).

---

(1) Discours de lord Herschell prononcé à la Chambre des lords le 5 juillet 1895.

(2) Il est probable que la plupart des lords, pris individuellement, sont conservateurs. Mais l'organisation des partis et son accentuation croissante provoque ce résultat que la Chambre des lords tend à devenir véritablement,

Nous ne ferons pas l'historique des pouvoirs successifs détenus par la Chambre des lords, et leur évolution détaillée à travers les siècles. Mais rappelons d'un mot ce que nous avons déjà dit au chapitre premier.

A l'origine, la Chambre des lords a eu des pouvoirs, en étendue supérieurs à ceux que possédaient les Communes naissantes. Puis, peu à peu, la théorie de l'égalité de pouvoirs entre les deux Chambres est reconnue. Ensuite, on a constaté que la prédominance des communes apparaissait, en sorte que, loin de s'insurger contre cet état de choses, naturel et juste, la Chambre-Haute a pris conscience de son rôle de Chambre modératrice qu'elle a su conserver longtemps au cours des âges. Notons aussi, en passant, qu'indépendamment de ses attributions législatives, la Chambre des lords a pris les caractères d'une sorte de cour supérieure d'appel, en face des cours supérieures anglaises de *Common Law* ou d'équité, qui peut siéger même si la Chambre des communes est dissoute ou prorogée. « Toutes décisions et mesures ainsi prises pendant la prorogation seront aussi valables que si le Parlement était réuni... » (art. 8). Donc, nous le répétons, pour ce qui regarde ses attributions législatives, la Chambre-Haute a su jouer, pendant longtemps, le rôle, sinon effacé, du moins secondaire, encore que profondément utile,

---

dans un but de parti, un instrument dans les mains des chefs conservateurs de la Chambre des lords.

que lui assignait la logique et le bon sens politiques.

C'est l'apparition des idées nouvelles qui se créent, chaque jour, une place, non seulement dans l'esprit des hommes, mais dans la législation des peuples, idées de la justice, du bonheur égal, de l'égalité, c'est, en un mot, l'apparition du principe démocratique prenant des formes inconnues jusqu'alors, en Angleterre, et c'est, que sais-je encore, la peur des idées socialistes naissantes en Allemagne, et en France surtout, où ils ont vu de plus en plus la « démocratie couler à pleins bords » suivant le mot de Royer-Collard, et des courants nouveaux s'établir, que les lords, apeurés peut-être, ont subitement pratiqué une politique nettement conservatrice (1).

Ainsi, l'évolution, signalée plus haut, se continue-t-elle, de la Chambre des lords, abandonnant son caractère de Chambre modératrice, pour pratiquer une politique hostile et de résistance.

Depuis 1869, les libéraux et les conservateurs ont, tour à tour, occupé le pouvoir ; les libéraux, de 1869 à 1874 ; les conservateurs, de 1874 à 1880 ; les libéraux, de 1880 à 1885 ; les conservateurs, quelques mois en 1885, puis de 1886 à 1892 ; les libéraux, de 1892 à 1895 ; les unionistes, de 1895

(1) Noter en outre cette idée que les lords mettent leur point d'honneur à passer moins pour de simples législateurs que pour les représentants de la religion et de la moralité.

à 1905 ; enfin, les libéraux détiennent le pouvoir depuis la fin de 1905 et ont remporté, en janvier 1906, une grande victoire électorale.

Voyons quelle a été, pendant ces diverses périodes, l'attitude de la Chambre des lords, en face des divers bills qu'elle a eu à examiner ?

Pour ce qui est des bills votés par la Chambre des communes et présentés par un gouvernement conservateur, il y a toujours eu communion d'idées entre le gouvernement et les lords, ou peu s'en faut.

Parlant au nom du Gouvernement, lord Crewe a affirmé que, pendant les vingt dernières années, la Chambre des lords ne s'est séparée que trois fois du leader conservateur de la Chambre, savoir : 1° en 1889 pour la nomination du *Chairman of Comittee* ; 2° en 1889, où la Chambre-Haute introduisit dans le *Land Transfer Bill* des amendements si conservateurs que lord Salisbury ne put pas les accepter et retira le bill ; enfin, 3° en 1896, où à propos d'un nouveau bill, la Chambre-Haute introduisit, malgré lord Salisbury, des amendements lesquels d'ailleurs furent repoussés par l'autre Chambre et abandonnés finalement par les lords (1). Notons aussi l'*Education-Act* de 1902, auquel la Chambre-Haute n'a apporté d'amendements que pour renforcer la situation privilégiée faite par cette loi à l'Eglise établie. Ainsi, « pendant les administrations conservatrices, fait re-

(1) *Hansard's Parl. Debaties*, 4e série, vol. 173, p. 1229.

marquer le professeur Jèze, la Chambre des lords mérite pleinement l'épigramme qu'au XVIII[e] siècle lui décochait Pultney : « Quand j'aurai renversé Walpole, je me retirerai de cet hôpital des Invalides, la Chambre des lords. »

Mais la tactique des lords se transforme dès qu'ils se trouvent en présence d'un bill présenté par un gouvernement libéral. « La Chambre des lords, a dit lord Rosebery, hiverne lorsqu'un gouvernement conservateur est au pouvoir ; elle ne revient à la vie et à l'activité que lorsque les libéraux entrent en fonctions. » (1) C'est alors que la somnolence des lords prend fin ; sur le champ, un besoin pressant de fièvreuse activité les transporte ; on les voit arriver à Westminster suivre les séances du Parlement ; ils ont tout d'un coup renoncé aux plaisirs de la chasse et du golf, comme dit M. Recouly, pour venir chasser les projets de loi que leur adressent les Communes radicales.

Ce sont là, au surplus, affirmations corroborées par l'histoire (2).

1° Pendant que le ministère libéral de M. Gladstone est au pouvoir, de 1869 à 1874, la Chambre

---

(1) Chambre des lords, séance du 7 mai 1907. *Hansard's parl. Debaties*, vol. 174, p. 28.

(2) Pour plus de détail, voir l'article du professeur Jèze dans la *Revue du droit public*, année 1907, t. XXIV, p. 738 ; v. aussi, sur ce qui concerne les lords et le mécanisme parlementaire, le livre tout nouveau et très intéressant de M. Raymond Recouly : *En Angleterre* 1910), chez Fasquelle.

des lords rejette l'*University Tests Bill,* qui écartait les incapacités universitaires dont étaient frappés les dissidents ; le *Life peerages bill,* qui donnait à la Couronne un pouvoir limité de conférer des pairies viagères ; et d'autres bills encore, d'importance moindre.

2° De 1880 à 1885, toujours avec M. Gladstone, comme premier ministre, la Chambre des lords manifeste son hostilité au programme libéral, à propos de bills nécessaires pour la prospérité bien comprise de l'Irlande, entre autres, le *Franchise Bill,* attitude qui eut, d'ailleurs, pour effet déjà d'exciter la juste colère du peuple, à tel point que la reine Victoria dut personnellement intervenir pour que le *Franchise Bill* soit adopté.

3° De 1885 à 1892, les lords n'ayant pas rejeté de bills, on peut sûrement en conclure que les conservateurs sont, à cette époque, à la tête du gouvernement.

4° L'opposition se renouvelle avec les ministères Gladstone et Rosebery, de 1892 à 1895. Un jour, M. Asquith, alors secrétaire d'Etat pour l'Intérieur, déclara que lui et ses collègues étaient en train de « labourer le sable » ; c'est ainsi que le *London Improvements Bill* fut mutilé ; que le *Succession to Real Property Amendement Bill* (qui abolissait le droit de primogéniture) fut rejeté ; que le *Railway servants* (*Hours of Labour*) *Bill* fut considérablement modifié ; que l'*Evicted Tenants Bill* (*Ireland*) fut rejeté ; et enfin que le *Local Government* (*Scotland*) *Bill* fut mutilé.

5° Les élections générales de 1895, furent, à la suite de diverses causes, en faveur du parti unioniste, ce qui, entre parenthèses, a été l'occasion de dire que la Chambre des lords s'opposant à certaines mesures votées par les communes traduisait fidèlement la pensée du pays. Aussi, de 1895 à 1905, sauf à propos de l'*Education Bill* qui a fourni à la Chambre des lords l'occasion de n'apporter des amendements (1) que pour renforcer la situation privilégiée faite par ce bill à l'église établie, les lords ont constamment été d'accord avec le gouvernement.

6° Ministère de sir Henry Champbell-Bannermann. Les libéraux sont revenus au pouvoir, et, en 1906, ils remportent une éclatante victoire aux élections, ce qui n'est d'ailleurs pas pour les lords une raison pour modifier la vieille méthode, comme nous allons voir.

Voici le *Plural voting Bill*. Il devait assurer ce principe cher aux libéraux : « un homme, un vote ». Les lords le repoussèrent, et cet échec révolta tellement le parti libéral que M. L.-V. Harcourt, membre du gouvernement, pouvait écrire : « ... Vous pouvez être assurés que le gouvernement n'a pas l'intention d'accepter sans protestation efficace

---

(1) Amendements de lord Goschen (9 décembre 1902), de l'évêque de Manchester, de lord Halsbury (10 décembre 1902) ; du duc de Devonshire (11, 13, 15 décembre 1902).

l'intervention des Pairs dans une matière électorale qui ne les regarde pas. » (1)

C'est ensuite un autre bill qui a été à demi massacré : l'*Education Bill,* chargé d'instituer la neutralité confessionnelle dans l'enseignement. Les lords, sous l'inspiration de M. Balfour, avaient examiné ce bill en le modifiant tellement sous prétexte d'amendements, que lesdits amendements ont été renvoyés aux lords, *en bloc,* par la Chambre des communes ; les lords ont été très irrités de cette attitude ; lord Lansdowne a même soutenu (2) que ce renvoi en bloc n'était pas constitutionnel, et sur son insistance, les lords ont riposté en renvoyant aux Communes, par 132 voix contre 52, leurs propres amendements en bloc. Cette façon de faire des lords a fini par révolter les Communes, lassées de l'opposition systématique de la Chambre-Haute : « Les amendements des lords, a déclaré en substance le Premier ministre, sir Henry Champbell-Bannerman, équivalent à un renversement complet de tout l'objet du Bill. Il ne reste donc pas d'autre alternative que de le rejeter. Mais la question qui se pose alors, est de savoir si l'on tiendra pour rien une élection générale et ses résultats. A la demande du parti qui a été condamné aux élections générales — et condamné comme au-

(1) Lettre de M. L.-V. Harcourt adressée le 15 décembre 1906 au secrétaire de l'Association libérale (*The Harborough Division Liberal Association*).

(2) Séance du 17 décembre 1906

cun parti ne l'avait été auparavant — les lords ont tué ce bill. Il est intolérable qu'une seconde Chambre, tant qu'un parti est au pouvoir, soit son obéissante servante, et qu'elle puisse, lorsque à ce même parti le pays a infligé une condamnation indiscutable et solennelle, neutraliser, bouleverser et renverser la politique que désirent les électeurs. Pour le moment, les communes sont obligées d'accepter cet état de choses. C'est un grand malheur que le règlement de la question de l'instruction ait été rendu impossible. Le pays sait à qui en incombe la responsabilité. *Heureusement les ressources de la constitution britannique ne sont pas épuisées.* Il faut trouver un moyen, et ce moyen sera trouvé, pour assurer le triomphe de la volonté du peuple, exprimée par ses représentants élus. »

C'est véritablement après cette mutilation de l'Education Bill et après le rejet du London Elections Bill que commença, contre la chambre des lords une campagne formidable, dont le gouvernement prit en quelque sorte la direction. Les projets de réforme se multiplièrent ; la Chambre des lords décida même, sur la proposition du comte de Cawdor, la nomination d'un select Committee, pour aboutir à une solution équitable (1). Mais il a vite fallu détourner les yeux de ce rapport pour assister

(1) Voir la communication de M. le professeur Esmein à l'Académie des sciences morales et politiques dans la séance du 28 août 1909 : *La réforme de la Chambre des lords et le rapport du select committee.* Ce rapport sera étudié dans la deuxième partie de cette thèse.

au conflit grandissant qui persistait entre les deux antagonistes. Depuis lors, plusieurs bills ont été de nouveau rejetés par la Chambre-Haute. Le plus important de tous est le *Licensing bill* qui avait pour objet de diminuer progressivement le nombre des licences que sont obligés de prendre des débitants de boisson, et par suite d'atteindre les débits eux-mêmes ; mais, si, frapper les cabarets, c'est frapper l'alcoolisme (et qui n'applaudirait à pareille tentative !), c'est aussi frapper les rois de la bière (the ale Kings) ; les grands brasseurs anglais ont créé des cabarets où on ne consomme que leur bière ; frapper les cabarets, c'est donc frapper les lords de la bière. « Leurs actions (des Compagnies de brasseries), sont réparties dans toute la nation ; les magnats de l'industrie siègent dans les assemblées politiques ; ils tiennent, en particulier une bonne place dans la Chambre des lords » (1).

On voit d'ici les intérêts en jeu (2).

Les lords nous sont apparus dans chacune de leurs deux attitudes nettement tranchées.

Ainsi, parmi les projets de loi qu'on leur pré-

---

(1) Vialatte. *La vie politique dans les deux mondes*, 2e année, Paris, 1909, p. 86.

(2) Dans la Chambre des lords, la proportion est de 1 libéral pour 8 conservateurs.

sente, ils font le départ de ceux qui leur paraissent correspondre à la volonté populaire ; ceux-là ils les acceptent, même s'ils les trouvent détestables. Mais c'est justement cette prétention qui exaspère le plus les députés libéraux. « Comment, disent-ils, peuvent-ils parler au nom du peuple, eux qui n'ont, avec le peuple, aucun contact ? Les vrais représentants du peuple, les seuls qui sachent vraiment ce que le peuple désire, ce sont ceux qu'il vient d'élire à une énorme majorité et non point quelques centaines de personnes qui doivent tout leur mérite et toute leur puissance au fait d'être nées les premiers enfants d'un duc, d'un marquis, d'un comte ou d'un baron. »

Nous avons, tout à l'heure, reproduit un fragment du discours du sir Henry Campbell-Bannerman, invectivant les lords, à l'occasion du renvoi de l'*Education Bill* à la Chambre des communes.

Les menaces ministérielles n'ont fait que se succéder depuis.

M. Birrell, ministre, déclare à ses électeurs qu'il était inadmissible que « les lords qui n'avaient jamais rejeté un bill tory, repoussent les bills libéraux, non pas d'après leurs mérites, mais simplement pour des motifs de parti » (1). *Le Président of the Board of Trade,* M. Lloyd George, fut plus agressif : « à quoi serviraient les victoires des libéraux, si l'œuvre du libéralisme devait être tenue en échec par une chambre qui n'est choisie

(1) Discours de Bristol (18 janvier 1907).

par personne, qui ne représente personne et qui n'est responsable envers personne ? Maintenant que l'on a commencé à poser cette question, j'espère qu'on insistera pour avoir une réponse. » (1) Qu'est-ce que la Chambre des lords, s'écrie enfin le leader de la Chambre des lords, elle-même ? « Une bonne seconde Chambre dans les affaires privées et dans les questions neutres ; mais quand le problème s'agite entre les libéraux et les conservateurs, elle agit uniquement comme une aile du parti libéral. Il faut trouver un moyen de changer cet état de choses. Il est impossible de trouver un exemple plus fort que l'*Education Bill*, d'une mesure approuvée par le pays. Le seul principe sur lequel nous puissions agir, et sur lequel le pays veut que nous marchions, c'est celui que la Chambre représentative ait le dernier mot. » (2)

II

Nous venons de développer ainsi, par l'exposé de faits d'abord, ensuite grâce à des reproductions de discours appropriées, d'hommes autorisés et pris d'ailleurs dans tous les milieux, cette idée, unanimement admise, on peut le dire, de la Chambre des lords tendant à devenir un comité tory.

Cette attitude de résistance des lords, attitude,

---

(1) Discours au Liberal club de Newcastle-on-Tyne (23 janvier 1907).

(2) Discours de lord Crewe à Tiverton (29 janvier 1907).

nous nous en souvenons, que nous considérons comme la deuxième et grande cause de la crise anglaise, cette attitude, disons-nous, peut s'expliquer surtout par deux causes principales :

a. Par la situation de propriétaires fonciers des lords.

b. Et surtout par leur recrutement à notre époque.

a) Nous ne nous appesantirons pas longtemps sur cette première remarque savoir que les lords sont de gros propriétaires fonciers ; nous apprendrons cela plus en détail au cours du chapitre suivand, quand nous parlerons du budget radical.

On peut, néanmoins, d'ores et déjà, comprendre que l'attitude conservatrice des lords peut s'expliquer du fait que la plupart des bills qu'on leur a présentés et qu'ils ont refusés, les atteignaient plus ou moins directement, dans leur situation de propriétaires fonciers.

Le mauvais recrutement de la Chambre des lords d'aujourd'hui va nous intéresser davantage.

b) L'origine des lords actuels et leur recrutement à notre époque est la grande cause de leur attitude de résistance en tant que législateurs.

Nous savons que le *Magnum Concilium* des origines était constitué par une assemblée de vassaux dont le droit de siéger résidait dans le titre de tenure qu'ils possédaient. Dès 1300, sous Edouard I^er^, c'est le roi et non plus la tenure qui confère le droit de siéger. Ainsi se crée, pour le roi, le droit de nommer des pairs, lesquels pairs sont dits

« temporels », par opposition aux pairs « spirituels », savoir les ecclésiastiques, archevêques et évêques du royaume ; ce sont là les lords « de droit », et, en même temps, viagers, « puisque la dignité ecclésiastique qui emporte la pairie est elle-même viagère » (1).

Certainement l'origine de la Chambre des lords remonte loin dans le passé. Mais il ne faudrait pourtant pas s'exagérer le caractère ancestral des lords d'aujourd'hui. Eux sont d'une origine bien moins lointaine ; et, pour ce qui regarde les conditions de leur recrutement, elles ont été singulièrement démocratisées.

Au juste, que sont les lords d'aujourd'hui ?

« My lords » ou, si vous préférez, « your lords », Messeigneurs, Nosseigneurs, ces vocables sont beaux à entendre et châtouillent agréablement l'ouïe: on croit déjà voir défiler les vénérables unités de la plus puissante et de la plus fière des aristocraties du monde. « Rien qu'à entendre prononcer ce mot de « lord », dit quelque part M. Hugues le Roux, ceux de chez nous se figurent un personnage dont les papiers sont en règle depuis au moins huit cents ans. On suppose que si ce lord-là ne peut pas se vanter d'une origine saxonne, il remonte au moins à Guillaume-le-Conquérant et à sa conquête. Pourtant la chose est fausse, nous apprend M. Price Collier, un homme de lettres yan-

(1) V. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5e éd., p. 98.

kee, qui vient de publier, après un assez long séjour dans le Royaume Uni, un livre qui fait du bruit des deux côtés de l'océan (1). « La Chambre des lords, dit en substance M. Collier, telle qu'elle existe aujourd'hui, est un résultat direct du peu de goût que les Saxons ont toujours éprouvé pour les choses de la politique. Depuis les temps les plus reculés de leur histoire, ils ont abandonné le soin d'administrer les affaires à ceux d'entre eux qui avaient du loisir, de l'instruction ou qui se découvraient eux-mêmes une aptitude particulière pour les choses de la politique. Les masses saxonnes n'intervenaient directement que quand il était question de leur indépendance, à laquelle elles tenaient absolument et qu'elles ne permettaient pas que l'on contrôlât. »

En face de cette origine de la Chambre des lords, M. Collier déclare sans paradoxe qu'elle demeure l'institution « la plus démocratique » d'Angleterre, qu'elle est une continuation directe des « Hommes sages » saxons qui formèrent le premier bureau d'administration britannique sous le nom de « Whitenagemot ».

M. Collier, par la bouche de M. Hugues le Roux, nous apprend que la chambre des lords n'est pas une maison dont les droits que donne la naissance ouvre les portes, car elle est aujourd'hui composée pour la plus grande part d'hommes de toutes ori-

---

(1) *L'Angleterre et les Anglais étudiés au point de vue américain*, par Price Collier.

gines qui ont entre eux un seul lien commun ; ils ont réussi dans leurs entreprises particulières.

Chacun sait que Guillaume-le-Conquérant était un bâtard et que sa mère était issue d'un humble tanneur de Falaise. La mère de la reine Elisabeth était la fille d'un tout petit gentilhomme. Une fille de taverne anglaise, devenue la femme du patron de ce cabaret, épousa, après la mort de son mari, l'homme de loi qui l'avait conseillée dans la défense de ses intérêts. Ce personnage, nommé Hyde, devint par la suite lord Clarendon. La fille que lui donna sa femme épousa à son tour le duc d'York, et de ce mariage, il eut deux filles, Marie et Anne Stuart, qui, par la suite, furent, l'une comme l'autre, reines d'Angleterre.

Ainsi Montesquieu disait vrai : « Si l'on me demande de caractériser l'Anglais par ses préférences, j'avouerai que cela est difficile. Il ne tient, ni à la naissance, ni à la guerre, ni aux honneurs, ni aux succès en amour. Il ne convoite pas davantage les faveurs ministérielles ; il veut avant tout que l'homme soit un homme.» Les Anglais sont démocrates : « plus démocrates que nous, dit M. Collier, parlant des Américains, et naturellement, que les Français. »

Après sa conquête, Guillaume-le-Conquérant avait divisé l'Angleterre entre les chefs de son armée et créé environ vingt comtés. Pas un de ces titres n'est aujourd'hui soutenu par les héritiers des premiers propriétaires. Tous les ducs qui ont été créés depuis Edouard III, en 1327, jusqu'au com-

mencement du règne de Charles II, en 1649, ont péri, excepté ceux de Norfolk, de Somerset, de Cornwall, et le titre que porte l'héritier du trône. Winchester et Worcester sont les deux seuls marquisats plus vieux que Georges III, qui monta sur le trône en 1760 et mourut en 1820. De tous les titres de comte qui ont été conférés par les Normands, les Plantagenets et les Tudors, onze seulement ont traversé les siècles.

La Chambre des lords d'aujourd'hui ne contient pas un seul descendant mâle des barons qui furent nommés pour renforcer la « magna Charta », pas un descendant des pairs qui combattirent à Azincourt. Il n'y a dans tout le royaume qu'une seule famille qui remonte régulièrement à l'institution de l'ordre de la Jarretière, c'est-à-dire à 1349. En un mot, la Chambre des lords est un « petit microscome », de tous les hommes qui ont largement réussi en pays anglo-saxon. Soixante-dix pairs doivent leur nomination à l'étude des lois, et les ducs qui portent les titres les plus retentissants, sortent de banques, de boutiques, d'échoppes.

Ainsi, la lignée des fiers barons du moyen-âge, les héritiers des compagnons normands de Guillaume-le-Conquérant, du vainqueur de Hastings (1066) s'est depuis longtemps éteinte. La guerre civile des Deux-Mers a pour ainsi dire anéanti ces familles souveraines qui le disputaient en influence et en puissance aux rois eux-mêmes, depuis la grande Charte de 1215 et les Provisions ou statuts

d'Oxford de 1258. Les Tudors remplacèrent les seigneurs disparus par leurs seuls partisans, leurs seules créatures. Ils profitaient, en outre, de la Réformation religieuse, dès le règne de Henri VIII pour réduire le nombre des archevêques et des évêques assimilés aux lords laïques depuis 1295 (1), date de la première convocation régulière du Parlement anglais. Ainsi, Disraëli pouvait justement faire dire à un de ses personnages dans *Coningsby* : « Je prétends qu'après la bataille de Tewkesbury, un baron normand était presque aussi rare en Angleterre que l'est maintenant un loup. »

Ainsi donc, pour honorable qu'elle soit toujours, les lords d'aujourd'hui ne sauraient invoquer, pour la plupart, à leur actif, une origine véritablement ancienne. Ils sont loin de constituer aujourd'hui une aristocratie féodale.

Il n'y avait que 29 lords en 1483 ; il y en eut 59 en 1603. Sous les Stuarts leur nombre fut porté à 150. On en compta 207 en 1714, à l'avènement de la dynastie hanovrienne, celle qui règne toujours ; en 1830, le chiffre total était de 309. Depuis 1831 seulement (2), les gouvernements libéraux, pour ne parler que de ceux-là, ne créèrent pas moins de 215 pairs (plus du tiers du nombre total des pairs de la Haute-Chambre qui compte actuellement 622 pairs) ; 622 pairs, parmi lesquels trois princes du

(1) Voir 1re partie de cette thèse, chap Ier.

(2) D'après *Peers or People* de M. T. Stead, éditeur Fister Unwin.

sang : le prince de Galles, héritier présomptif de la couronne ; le duc de Connaught et le duc d'Albany. Ils ont le droit d'assister aux séances de la Chambre-Haute, mais ils ne peuvent ni discuter ni voter. Après eux, viennent, au point de vue du prestige, 26 prélats anglicans (les évêques écossais et irlandais ne siègent plus) ; puis les véritables lords héréditaires recrutés parmi les personnages ayant rendu de grands services au pays, ou, — c'est le cas général — parmi les plus riches des propriétaires fonciers.

Ce dernier membre de phrase exprime en effet mieux la vérité. Et d'ailleurs, voici sur cette question intéressante, un tableau concernant la situation des pairs actuels (1).

Il y a aujourd'hui 622 pairs, 4 appartiennent à la famille royale, 10 sont encore mineurs et ne peuvent siéger ; 14 pairies sont tombées en quenouille à la génération actuelle, et, naturellement, les pairesses *in their own right*, ne peuvent prendre part aux travaux de la Chambre des lords. Ces 14 pairies seront, pour la plupart, transmises par les pairesses à leur fils aîné, et grossiront d'autant le nombre des pairs possédant un vote.

Il n'y a donc que 594 pairs pouvant siéger à Westminster. Voici le tableau de leurs titres politiques et administratifs :

---

(1) Ce tableau est reproduit du *Figaro* du 19 mars 1910 (lettre d'Angleterre).

Pairs remplissant de hautes fonctions judiciaires	16.
Pairs ayant été ministres du cabinet, chefs de service dans la Haute administration ou speakers de la Chambre des communes	43.
Anciens lords lieutenants d'Irlande, vice-rois de l'Inde ou gouverneurs généraux du Canada, de l'Australie ou de l'Afrique du Sud	20.
Anciens hauts commissaires de l'Afrique du Sud, gouverneurs de Madras ou de Bombay, lieutenants gouverneurs des provinces de l'Inde ou gouverneurs d'un dominion ou d'une colonie	24.
Sous-secrétaires d'Etats et membres du gouvernement n'ayant pas appartenu ou n'appartenant pas au cabinet	51.
Pairs ayant rempli de hautes fonctions diplomatiques	2.
Conseillers privés (titre qui n'est donné qu'aux hommes politiques ayant rendu des services éminents)	112.
Pairs ayant siégé, avant leur élévation à la pairie, dans la Chambre des communes	148.
Pairs ayant atteint le rang de vice-amiral ou de lieutenant-général	7.
Total :	423.

« Ces chiffres, ajoute le signataire de l'article, auraient une éloquence admirable, si, au bas du rapport, une petite note ne nous indiquait qu'un même pair figure souvent dans plusieurs des catégories énumérées ci-dessus. En réalité, il n'y a que 222 pairs qui aient rendu des services officiels à l'Etat. Il faut donc en conclure que plus de 50 0/0 des membres de la Chambre-Haute vivent dans un charmant farniente politique. » (1)

Il y a donc un grand nombre de pairs de fraîche date. Si encore, ces pairs, choisis par le souverain, constituaient l'aristocratie de l'intelligence, le mal serait minime. Mais il faut reconnaître que, pour une personnalité anglaise qui ambitionne l'honneur d'entrer dans l'illustre assemblée, le vrai critérium de la capacité, c'est la possession d'une grande quantité d' « espèces sonnantes et trébuchantes » ; le choix du souverain porte habituellement sur de riches brasseurs, les rois de la bière (the ale Kings), et aussi sur quelques banquiers ; la fortune seule peut suffire.

Le professeur Jèze reproduit (2) un fragment d'une lettre que lui adressait le 24 mars 1906, le professeur G. Lowes Dickinson. Faisant allusion aux modifications qui s'étaient produites dans ses idées depuis qu'il avait écrit son livre sur le *Développement du Parlement pendant le XIX*e *siè-*

---

(1) Le *Figaro*, 19 mars 1910.

(2) Voir la *Revue du droit public*, année 1907, t. XXIV, p. 751 (note).

cle, l'éminent professeur de Cambridge écrivait : « Mes opinions ont beaucoup changé depuis que j'ai écrit mon livre ; *en particulier, sur la question de la Chambre des lords.* Si elle n'est pas radicalement réformée, et si l'on n'introduit pas de meilleurs principes pour le choix de ses nouveaux membres, je désespère d'elle. Aujourd'hui un individu quelconque peut être créé pair s'il a versé assez d'argent aux fonds du parti... ». M. Luke Owen Pike avoue, dans son ouvrage (1), que les savants ont été rarement créés pairs ; ainsi Newton, Hunter, Arkwright, Watts, Stephenson, n'ont jamais été élevés à la pairie ; de même la plupart des poètes. « La Chambre des lords, disait Bagehot, ferme ses portes aux génies qui ne peuvent trouver une famille et sur les capacités qui n'ont pas 5.000 livres de rente. » Voilà comment il ne faut pas s'étonner, que, malgré la « jeunesse » de la Chambre des lords, ses membres professent des idées conservatrices.

Ainsi, les tendances conservatrices des lords ne trouvent même pas une justification dans une origine ancienne.

D'ailleurs, si, par cas, on entre libéral à la Chambre des lords, on y devient presque toujours conservateur (2).

---

(1) *A constitutional History of the House of Lords, from original source*, London, 1894.

(2) Lord Newton à la Chambre des lords le 6 mai 1907 (*Hansard's parlementary debaties*, 4th series, t. CLXXIII, p. 1210) : « Si quatre ou cinq cents commerçants ou agents

M. L.-C. Money, dans le *Daily News*, a relevé le nombre des pairs, créés par Gladstone, et qui, du fait d'être assis à côté des représentants de l'ancienne aristocratie, ont renié leur foi politique et sont devenus conservateurs : ainsi, lord Tweeddale, libéral en 1881, conservateur en 1906.

Gladstone créa, en 1863, neuf pairies. Six existent encore ; deux seulement sont libérales. En 1882, il en créa sept, dont quatre ont passé à l'ennemi ; en 1884, il en créa cinq ; une seule est restée fidèle au libéralisme. Bref, « il est de bon ton pour un lord de brûler ce qu'il a adoré et d'adorer ce qu'il a brûlé » (1).

En résumé, on comprend très bien les graves inconvénients qu'entraîne le recrutement des lords, tel qu'il se pratique à notre époque. Et cette auréole d'auguste vétusté, dont certains voudraient à tout prix parer la Chambre-Haute, peut paraître, à juste titre, très sujette à contestations, car nos lords modernes « ne sont plus un corps formé de patriciens, gardiens des privilèges dont ils ont hérité... Ils représentent la propriété plutôt que

---

de change ou de tout autre corps que vous pourrez imaginer, pris au hasard, étaient mis à nos places, je crois qu'au bout du compte ils arriveraient à peu près au même résultat que nous mêmes. Je vais plus loin, et je dis que si vous preniez quatre ou cinq cents Messieurs dans la majorité gouvernementale à la chambre des communes, et que vous les mettiez ici, vous constateriez un changement très extraordinaire dans leurs opinions. »

(1) *Revue Bleue*, numéro du 15 janvier 1910.

la naissance, la fortune plutôt qu'une classe... » (1)

Au total, la Chambre des lords est un groupement de timorés oubliant de réaliser la trop flatteuse définition que certains lui décernent : « une abbaye de Westminster pour célébrités vivantes ».

Ainsi, avons-nous essayé d'établir les causes qui ont conduit à la politique conservatrice pratiquée par la Chambre-Haute.

L'attitude de résistance de la Chambre des lords s'explique par la situation de gros propriétaires fonciers dont se parent ses membres, et par le recrutement des lords, tel que le souverain l'opère aujourd'hui.

Passe encore si les lords se contentaient d'être riches et puissants, et même de n'être pas les superbes descendants des preux antiques.

Malheureusement, ces deux conditions qu'ils réalisent à merveille ont presque conduit à faire d'eux, ou peu s'en manque, des personnages aussi inutiles qu'insignifiants.

L'honneur ! voilà ce que recherchent les privilégiés de la fortune et de la politique.

Le rapport qui mentionnait le tableau des titres politiques et administratifs des pairies, communique aussi le chiffre des présences à la Chambre-Haute.

1° Pendant la session de 1902, le nombre total des pairs temporels était de 566 ; 141 n'ont pas

---

(1) A *History of Modern England*, t. IV, p. 377.

siégé, et 188 n'ont pas assisté dix fois aux séances de la Chambre.

2° Pendant la session de 1906, le nombre total des pairs temporels était de 590. 88 pairs n'ont pas siégé et 130 ont assisté à moins de dix séances.

3° Pendant la session de 1909, le nombre total des pairs temporels était de 589 ; 81 n'ont pas siégé, et 168 ne sont pas venus 10 fois aux séances de la Chambre.

Que dirions-nous en France si nos sénateurs en usaient ainsi ?

Il y a donc en Angleterre des personnages qui s'appellent des lords. Certains de ces lords, un grand nombre, n'ont jamais mis les pieds dans la salle des séances, sauf peut-être un jour, le 30 novembre 1909, pour déposer dans l'urne un bulletin de vote en faveur de lord Lansdowne s'élevant contre le budget, et ces gens-là se pareraient du titre de législateur !

Vraiment, nous comprenons l'apostrophe de Lloyd George : « Siéger comme une cour d'appel aux jugements des représentants de 44 millions d'hommes est d'une arrogance intolérable ! » (1).

Certes, les ducs, avec toute leur fortune et tous leurs titres, forment une solide base à la constitution actuelle de l'Angleterre, et l'on ne saurait raisonnablement prétendre attenter à la vigueur de pareils fondements. Mais si la base ne doit pas

---

(1) Lloyd George. Discours de Liverpool, 1906.

se modifier, si les ducs anglais sont « le centre autour duquel gravite la vie sociale et politique du pays », et si les citoyens anglais, même les plus modernisés, ont « toujours nourri une sorte de respect devant ces familles privilégiées, dont l'histoire incarne toutes les splendeurs de la Grande-Bretagne », est-ce à dire que l'édifice lui-même ne peut pas être restauré, renouvelé, partant, consolidé ? Ils y gagneraient, tout les premiers, ces « membres de la Chambre des lords, assis sur leurs fauteuils de cuir rouge, dans la salle du Palais de Westminster, aux boiseries sombres, avec ses douze fenêtres en ogive, ornées de vitraux peints, ses niches occupées par des statues de chevaliers » car les échos de la grande ville ne savent parvenir jusqu'à eux « dans cette enceinte d'un autre âge » (1).

Il est temps de résumer ce chapitre où deux, parmi les grandes causes (2) qui sont à la base même

---

(1) V. *La Revue* du 15 décembre 1909.

(2) Sur les causes profondes du conflit, v. Dicey. *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre...* », livre déjà cité. Nous aurions, d'autre part, voulu développer longuement, comme elle le mérite, l'intéressante idée de M. Bardoux exposée dans *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine*. M. Bardoux estime que « l'étude de l'évolution radicale et du mouvement ouvrier est inséparable de celle de la poussée protestante. S'il est impossible d'en écrire dès aujourd'hui l'histoire, on est du moins autorisé à en percer le

du conflit actuel ont été signalées ; d'une part, les extensions successives accordées au droit électoral anglais ; d'autre part, la politique de résistance pratiquée par la Chambre des lords, avec les principaux motifs qui expliquent cette attitude.

Il n'est pas besoin de prolonger ce réquisitoire contre les lords, d'autant qu'il nous faudra peut-être, de temps en temps, toucher encore d'un mot à l'exposé de ces griefs, à commencer même par le prochain chapitre, où l'exposé de l'apparition du budget radical nous conduira à signaler la situation exceptionnelle de ces riches propriétaires fonciers que sont les lords d'Angleterre.

C'est donc le budget radical qui va nous occuper à présent. Car si nous avons étudié les causes fondamentales du conflit, il faut bien fournir des

---

caractère psychologique et à en démontrer l'importance sociale. Le réveil du pays de Galles, cette crise religieuse, fournit les éléments à cette analyse. »

« ... Récemment, Mr Lloyd George a pu s'écrier, au milieu de l'enthousiasme de ses électeurs gallois, qu'il n'y avait jamais eu dans le Parlement anglais, depuis le siècle de Cromwell, autant de députés protestants. »

Il va sans dire que les adversaires du protestantisme ne manqueront pas de rééditer ici l'argument classique, savoir que le protestantisme est un ferment de révolution. Pour nous, nous pensons que si chacun des résultats moraux ou matériels, atteints, n'est pas exempt de critiques, le courant des idées modernes anglaises n'en demeure pas moins excellent dans son principe ; il est, dès lors, tout à la gloire de la cause qui l'a suscité.

explications sur le prétexte d'où naquit hier la lutte, sur ce budget que certains ont taxé de socialiste, quand d'autres ne l'ont pas trouvé le moins du monde révolutionnaire, et que nous aurons nous-même à apprécier et à juger.

CHAPITRE III

LE BUDGET RADICAL DE 1909-1910 PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME LA CAUSE PROCHAINE DE LA CRISE

Nous avons vu, au cours du chapitre précédent, de quelle façon la Chambre des lords avait accueilli au cours du XIX^e^ siècle, les bills présentés par les ministères libéraux.

La tension existait déjà grande entre les deux antagonistes ; mais les choses se sont véritablement aggravées au cours de l'année 1909. Le cabinet avait élaboré la loi du budget, le *Finance Bill* ; celui-ci comprenait le total d'un déficit considérable , 500 millions environ ; en outre, le Gouvernement en avait fait une mesure sociale, presque socialiste, en sorte que les classes riches, et plus particulièrement l'aristocratie de la terre étaient singulièrement atteintes par les nouveaux impôts projetés.

Nous nous proposons de jeter un coup d'œil sur ce budget. Il est, en effet, naturel, étudiant la crise au point de vue historique, que nous signalions les causes qui l'ont déterminée. Nous connaissons déjà

la cause première du conflit : l'attitude des lords conservateurs devant la démocratie grandissante ; mais le prétexte de la lutte, la cause prochaine de la bataille, c'est le budget que les lords crurent bon de renvoyer aux Communes, sans y adjoindre leur « agrément ».

§ 1. Dans quelles conditions est apparu le Finance Bill.

Nous grouperons nos réflexions autour de deux points distincts. En premier lieu, nous considérerons les circonstances qui ont donné naissance au budget et qui l'ont provoqué.

En deuxième lieu nous considèrerons la structure résumée du Finance Bill et les répercussions du budget sur la propriété foncière des seigneurs de la Chambre-Haute.

A propos d'un article de journal (1) dont nous nous sommes déjà inspiré, M. Jules Roche soutient l'opinion que les extensions du droit électoral accomplies à partir des années 1867 et 1884 ont conduit à l'établissement d'une sorte d' « étatisme municipal » qui, d'ailleurs, n'a pas été du goût des électeurs qui l'ont bien montré au scrutin du mois de mars 1907 et au scrutin du mois d'octobre 1909, en donnant la majorité aux « anti-étatistes ». Il n'empêche que le développement de

(1) Voir le *Figaro*, n° du 16 décembre 1909

l'étatisme municipal a conduit à la conception de l' « étatisme national », « socialisme d'Etat », « socialisme galonné », en sorte que c'est lui, maintenant, qui s'impose au pays. Cet étatisme outré a conduit à une crise financière. Ne croyons pas cependant que, dans la liste des états modernes, l'Angleterre constitue à ce point de vue une exception (1). Il y a une crise française ; l'an dernier, quand le ministre des Finances soumettait le devis pour 1910, 200 millions manquaient. Il y a une crise allemande. Il y a enfin une crise britannique qui provient de ce que les ressources obtenues par l'impôt ont été insuffisantes pour les dépenses d'ordre social et pour les dépenses d'ordre militaire.

Donc les budgets se sont partout accrus. Mais alors que le pourcentage de la majoration n'atteint qu'à 22 pour 100 pour la France (chiffre déjà respectable), il atteint, pour l'Angleterre, à 86 p. 100 !

Dans l'article de revue auquel nous avons renvoyé plus haut, M. Paul Louis reconnaît trois causes à cet accroissement des dépenses pour un pays ; 1° le développement du militarisme terrestre, du marinisme et du colonialisme ; 2° l'extension du fonctionnarisme ; 3° la multiplication des lois d'assistance ou d'assurance. La deuxième de ces causes

---

(1) Voir « La Crise Financière de l'Etat moderne », *Revue Bleue*, n° du 1er janvier 1910.

est étrangère à l'Angleterre ; la première l'intéresse pour ce qui regarde les dépenses maritimes, l'Angleterre dépensant 890 millions pour ses escadres ; mais c'est surtout la troisième cause que les adversaires du récent budget relèvent contre l'Angleterre moderne et dont on a pu, sans exagération, dire qu'elle glissait du libéralisme vers le socialisme.

Qu'a donc fait l'Angleterre pour essayer de remédier à sa crise financière ?

« Un seul Etat jusqu'ici, écrit M. Paul Louis, (car la France ne l'a que très timidement imité), a songé à atteindre la propriété, pour se libérer de la crise. Je parle de l'Angleterre... Le budget de M. Lloyd George, qui a déchaîné en Outre-Manche une lutte politique d'une âpreté sans précédent, répartit toutes les charges nouvelles entre les grandes fortunes mobilières et immobilières.

» Caractérisé essentiellement par des prélèvements sur le revenu, sur les successions, et sur les plus-values des biens fonciers, il frappe l'aristocratie terrienne et la grande bourgeoisie manufacturière. Le parti au pouvoir était d'autant plus incité à adopter cette formule que la propriété est beaucoup plus concentrée en outre-Manche que dans toute autre contrée, et que, par suite, la politique financière nouvelle ne touchait qu'une minorité. On sait avec quelle vigueur cette minorité se défend, en dénonçant les velléités « révolutionnaires et socialistes » du cabinet Asquith qui n'envisage ce-

pendant aucune subversion du régime économique et social » (1).

On peut, en passant, faire un parallèle entre les impôts proposés par M. Lloyd George et ceux que le parti radical, en France, songe à réaliser dans nos lois de succession, nos projets d'impôt sur le revenu, notre réforme projetée des droits de mutation. Evidemment, comme l'a fait remarquer un député français, M. Charles Dumont, député du Jura, le régime fiscal projeté pour l'Angleterre ne peut être le même que celui de la France, lorsqu'il doit s'appliquer aux 61.288 propriétaires fonciers que comptent — d'après la statistique de 1908 — l'Angleterre et l'Ecosse, puisque la France compte 5 à 6 millions de propriétaires. Et c'est ce qui explique les différences qui existent entre le budget de M. Lloyd George et les projets que M. Caillaux avait mis en avant, lorsqu'il était ministre. Toutefois, les principes sont les mêmes.

En Angleterre, tous les jours, la petite propriété disparaît devant la grande : « A la fin du XVII[e] siècle, écrit M. Philippe Millet (2), à l'époque où 4 millions d'Anglais sur 5.250.000 vivaient encore à la campagne, on comptait, d'après Macaulay, 160.000 petits propriétaires qui constituaient avec leurs familles un peu plus du 1/7 de la population. Au lendemain du dernier recensement de la pro-

---

(1) *Revue Bleue*, n° du 1[er] janvier 1910. V. aussi *Contemporary Review*, juin 1909.

(2) Voir le *Temps*, n° du 24 janvier 1910.

priété (1874-1875), les économistes s'aperçurent que la petite et la moyenne propriété avaient fondu devant la grande, que 4.000 personnes possédaient à elles seules les 4/7 de l'Angleterre et du pays de Galles, et que les pairs en détenaient à eux seuls le 1/6. A nos 4 ou 5 millions de petits propriétaires, la Grande-Bretagne (non compris l'Irlande) ne peut en opposer aujourd'hui même (statistiques officielles de 1908), que 61.288. »

Et c'est ainsi qu'aujourd'hui on compte 27 ducs qui possèdent, avec environ 2500 *landlords* ou propriétaires fonciers, tout simplement la moitié du pays. Le duc de Sutherland possède 1.358.545 acres, soit un demi-million d'hectares, le duc de Buccluch, un demi-million d'acres qui lui rapportent 5 millions 1/2 de francs. Les ducs de Richmond, de Devonshire, de Hamilton, d'Atholl, d'Argyll, de Portland, les ducs de Northumberland et de Montrose ont des revenus d'un demi à un million de francs, etc., etc. (1). « Quelques seigneurs, écrit quelque part Elisée Reclus, possèdent à eux seuls de si vastes domaines qu'ils ne pourraient, du haut de leurs montagnes, en saisir du regard, toute l'étendue, et parmi les beaux lacs d'Ecosse il en est plusieurs qui se trouvent en entier dans les limites d'un seul parc. »

Ainsi les véritables ennemis des lords, fait remarquer judicieusement M. de Norvins (2), ce sont

(1) Voir sur ces points *La Revue*, n° du 15 décembre 1909 et *Nineteenth Century*, octobre 1909.

(2) *La Revue*, n° du 15 décembre 1909, p. 515

les lords eux-mêmes. « C'est qu'en effet ils ne connaissent même pas le sol qu'ils possèdent. Ils sont, en somme, perdus dans leurs immenses propriétés comme dans un désert qui devient leur prison. Sur eux et contre eux, se réalise le mot de la Bible : « Ceux parmi vous qui ajoutent un champ à un champ finissent par être des solitaires. »

Et puis, quel spectacle immoral que ces grands espaces et ces immenses forêts laissées à l'abandon uniquement pour servir de terrain de chasse à quelques privilégiés, alors que la terre manque à des milliers de bras qui voudraient s'employer. Et chaque jour la sévérité des propriétaires invente de nouvelles vexations : le duc de Devonshire ne tolère pas d'annonces-réclames dans les champs de ses fermiers, grâce auxquelles ils se faisaient quelques sous ; le duc de Fife ne permet pas, quand il vient à sa résidence seigneuriale, que l'auberge du pays garde des pensionnaires ». M. Lloyd George, avec beaucoup d'âpreté, a dénoncé, un jour, ces révoltantes anomalies (1). « J'ai visité mon vieux village, j'en ai fait le tour, et j'ai traversé les Champs. Ce qui m'a frappé c'est le nombre de vieux cottages que j'ai trouvés en ruine, des cottages qui étaient autrefois pleins de joyeux enfants, beaucoup d'entre eux mes camarades d'école... Personne n'y était autrefois dans la misère. Tout le monde y avait en abondan-

(1) Discours de M. Lloyd George, prononcé le 31 décembre 1909.

ce de la saine et bonne nourriture. Ces cottages ne sont aujourd'hui que des monceaux de ruines. J'interrogeai un homme de ma connaissance qui avait écrit l'histoire de ce petit village, il me dit : « J'ai vu disparaître soixante-douze de ces cottages. Leurs habitants sont partis, quelques-uns pour l'Amérique, la plupart pour Liverpool, Londres ou Birmingham... » Mais je m'en vais vous dire une autre découverte que j'ai faite. Tandis que ces cottages tombaient en ruine et que la population diminuait, les réserves de gibier quadruplaient dans la commune. »

Et l'on comprend très bien le raisonnement des radicaux anglais. La petite agriculture a été tuée par la grande propriété ; le meilleur moyen de tuer la grande propriété ce sera de l'atteindre au moyen d'impôts et de taxes. Et les radicaux ont ainsi songé à imposer la propriété foncière, surtout celle qui se trouve dans le voisinage des grandes agglomérations urbaines, car M. Lloyd George soutient que ces propriétés doivent supporter de très forts impôts dans l'intérêt commun, puisque c'est à la communauté qu'est dû l'accroissement de leur valeur.

Chacun a entendu parler de cette carte postale qu'on a répandue représentant Londres, et, par-dessus la ville, une pieuvre qui étend ses tentacules sur les divers quartiers, chaque quartier portant le nom d'un gros propriétaire. Ainsi apprenons-nous que le *Strand* rapporte annuellement au duc

de Norfolk 37 millions de francs pour ne citer que le plus en vue de ces accapareurs !

... Devant de tels scandales le peuple révolté a parlé de faire payer aux lords « tout l'arriéré ».

Il y a en effet, en face des lords, le peuple.

Qui est le peuple ?

Le peuple c'est d'abord ces 830.156 miséreux, sur lesquels 123.545 se trouvent à Londres ; ajoutons à ce nombre 114.869 fous ou déments sur lesquels 26.037 se trouvent à Londres ; ajoutons à ces deux nombres enfin 15.869 nécessiteux occasionnels (casual paupers), sur lesquels 1.420 se trouvent à Londres, au total, 959.848 malheureux qui vivent de la charité publique ou de la charité privée, soit 58.6 *pour* 1.000 habitant, soit 1 *personne sur* 37 qui ne peut vivre par elle-même (1). Il nous est facile de comprendre qu'il y ait des gens qui aient vu d'un bon œil le budget de M. Lloyd George venir leur apporter quelque soulagement, dût la vieille citadelle des traditions du passé en être ébranlée dans ses bases, et un nouveau classement des éléments de la société en Angleterre paraître sur le point d'aboutir.

Le peuple, c'est ensuite ce parti du travail (2), qui commence à prendre consistance dans le Parlement, et dont le nombre et l'importance appa-

---

(1) Pour ces chiffres, v. la *Revue*, n° du 15 décembre 1909.

(2) Voir la *Revue Bleue*, 1896, 2, p. 523. Oswald, *Le Socialisme en Angleterre*.

raîtrait encore mieux si la corruption électorale ne l'avait amoindri dans ses forces vives, si le vote plural ne lui avait porté un préjudice grave, si le suffrage était universel en Angleterre, et si la bataille que la crise récente a déterminée, s'était livrée entre lui, lui seul, et le capitalisme ; nous verrons qu'il n'en a pas été ainsi, que le conflit véritable a éclaté entre l'aristocratie de la terre et la petite bourgeoisie, en sorte que le Labour Party a dû combattre sur un terrain qui n'était pas le sien (1).

Le peuple c'est enfin, on peut bien le dire, celui qui a été le porte-parole des désirs et des revendications de ses concitoyens, le ministre Lloyd George. Il mérite une place à part, car il est non seulement le plus brillant des politiciens d'aujourd'hui, mais il est encore mieux que cela : « La crise intérieure, c'est lui. Il l'a prédite, prêchée, réalisée. Il est debout au haut d'une pyramide de revendications séculaires. Sa parole exprime toutes les plaintes, toutes les prières. A sa voix la forêt de Macbeth est en marche et l'on ne sait quelles armées redoutables elle abrite derrière ses branchages mouvants. « Je suis *welsh* » répète sans cesse M. Lloyd George. Sa carrière est la revanche des particularismes. Sa femme a, dit-on, dans les veines le sang du dernier défenseur des libertés locales. Ses premiers succès furent

---

(1) V. la *Revue Bleue*, n° du 5 mars 1910.

des succès régionalistes ; ses premiers triomphes des triomphes gallois. » (1)

M. Lloyd George est, pour M. Filon (2), l'incarnation des puritains modernes, mais il leur sert de trait d'union avec les partisans les plus avancés de la revendication ouvrière. Pour M. Filon, l'action de M. Lloyd George s'est manifestée en deux grandes occasions. D'abord, au cours de la lutte entre les compagnies de chemins de fer et leurs employés ; sa première intervention fut bienfaisante. « Il réunit autour d'une table les délégués des deux partis, raisonna avec eux, imposa des concessions réciproques, et non seulement il épargna au pays tout entier une crise dont le résultat se serait chiffré par une perte énorme, mais il jeta les bases d'une organisation arbitrale permanente destinée à rendre impossible le retour des mêmes périls et des mêmes anxiétés ». Ensuite, au moment de l'élaboration du budget de 1909. Mais cette deuxième intervention fut néfaste. Ce budget, dit M. Filon, c'est la confiscation graduelle de la propriété individuelle au profit des corporations municipales et des conseils locaux. Le célèbre socialiste américain, qui porte le même nom que le chancelier de l'Echiquier, a indiqué le moyen légal d'arriver à la suppression de la propriété et ce moyen est effroyablement simple : il consiste à grever la pro-

---

(1) *Revue hebdomadaire*, 19 février 1910, p. 297, sous la signature de M. Gabriel Hanotaux.

(2) *Revue des Deux-Mondes*, n° du 17 janvier 1910.

priété foncière d'impôts supérieurs au revenu qu'elle donne ».

On pourra discuter la hardiesse des plans politiques du ministre Lloyd George, mais du moins la franche hardiesse de caractère de l'homme, loin de choquer, séduira les moins enthousiastes. Ecoutons ce trait :

« Un jour, dans le sud du pays de Galles, le président du meeting, en le présentant à l'assistance, exprime le désappointement qu'ils ont éprouvé en voyant la taille exiguë de leur champion : « Ah ! dit le jeune orateur, en souriant, c'est que, dans le sud de la principauté, vous prenez la mesure d'un homme du menton aux pieds ; nous, dans le nord, nous le mesurons du menton au sommet de la tête. » Et, tout grossier qu'il soit, l'auditoire, rappelé au respect que la force physique doit à la force de l'intelligence, applaudit à la leçon qu'il vient de recevoir. » (1)

Il y aurait eu beaucoup à dire sur la personnalité du ministre Lloyd George. Ses trois caractéristiques de chrétien, de protestant et de démocrate, dont il est justement fier, constituent, paraît-il, des imperfections suffisamment criardes et redoutables pour que certains de ses ennemis d'Angleterre et de France aient jugé bon de lui décocher des flèches nombreuses. Il est, à nos yeux, loin de les toutes mériter, de même d'ailleurs que, de notre part, il y aurait une certaine maladresse aveugle à

(1) *Revue des Deux Mondes*, numéro du 1er janvier 1910.

vouloir unanimement accepter chacun de ses actes de politicien.

Faisons la part des choses, et pour apprécier sainement les circonstances au milieu desquelles le budget radical a vu le jour, sans être comme ces démagogues exaspérés et turbulents poursuivis par la hantise des vieilles et respectables tours des châteaux de lords et qui poussent à la jacquerie, reconnaissons les insuffisances logiques d'un système fiscal qui, ne satisfaisant que la minorité d'un pays, est justement condamnable.

Telles sont les conditions dans lesquelles est apparu le budget, prétexte de la lutte. C'est l'extension des lois d'assistance, dont le libre jeu ne peut être bien assuré que par la création de nouveaux impôts, qui portera atteinte aux revenus fonciers des grands propriétaires. Et voici, d'une part, ces riches tout puissants, ignorants souvent des nécessités humaines, et d'autre part, en face d'eux, l'armée de ces pauvres, nombreux et affamés et qui ont foi en la sollicitude d'un ministre, presque l'un des leurs, « sorte de prédicant niveleur du XVI[e] siècle » (1) si l'on veut, comme l'appelle M. Paul Leroy-Beaulieu, mais qui, transporté d'un saint zèle, déclarera « la guerre à la pauvreté » tout comme ont été chassés les loups de l'Angleterre « qui infestaient jadis ses forêts » (2).

---

(1) *L'Economiste*, 25 décembre 1909.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1909.

§ 2. La structure du finance bill et ses conséquences possibles (1)

L'exercice clos le 31 mars 1909 (on sait que l'exercice anglais va du 1er avril au 31 mars), s'est soldé par un déficit de 714.000 L, et celui qui s'est ouvert le lendemain, 1er avril, a accusé une insuffisance de 15.762.000 L, c'est-à-dire d'environ 400 millions de francs. Le déficit prévu pour 1909-1910 est motivé, d'une part, du fait que les recettes ont diminué (la consommation de l'alcool s'est ralentie, les droits de succession ont rapporté moins que l'on attendait, etc...), d'autre part, du fait que les constructions navales et les pensions de vieillesse ont grevé lourdement le chapitre des dépenses.

Les traits principaux du budget de M. Lloyd Georges peuvent être ramenés à quatre, que nous résumons :

1° *Rehausser les droits de succession.*

Sir William Harcourt, chancelier de l'Echiquier en 1894, avait déjà atteint, par des droits, les successions. D'une part, l'*Estate Duty* qui est pro-

---

(1) Sur le budget anglais, v. entre autres documents. Revues anglaises : *Contemporary Review* (avril et juin 1909) ; *Fornightly Review* (mars 1909) ; *North American Review* (1909) ; *Nineteenth Century* (novembre 1909), etc., etc. — Revues françaises : *L'Economiste* (25 décembre 1909) ; *La Revue politique et parlementaire* (10 octobre 1909) ; *Le Mois Colonial et Maritime* (décembre 1909).

gressif, suivant l'importance globale de la succession et sans considération du degré de parenté entre l'héritier et le défunt ; d'autre part le *Legacy and succession Duty* qui s'applique aux successions entre collatéraux et entre non parents et qui est progressif suivant la diminution de parenté ou l'absence de parenté entre le défunt et l'héritier, voilà les deux principaux droits successoraux anglais.

M. Lloyd George a fait en sorte que les successions britanniques supportent jusqu'à des taxes de 25 0/0, sans préjudice d'ailleurs d'un accroissement prochain, très probable, de ces mêmes droits (1).

2° *Faire de l'Income tax un impôt progressif.*

M. Lloyd George distingue entre les revenus, suivant qu'ils sont « gagnés » ou « non gagnés », c'est-à-dire acquis ou non par le travail, comme l'avait fait déjà la loi anglaise de 1907, mais il aggrave les taux pour les revenus non gagnés. L'Income tax cesse d'être *dégressif*, c'est-à-dire admettant une certaine « réduction du taux normal pour les petits revenus » (2) pour devenir, grâce à une

---

(1) La menace d'accroissement des divers taux d'impôt mentionnés plus haut, a été précisée par le ministre Lloyd George à plusieurs reprises, notamment dans les discours de Lunehouse et de Newcastle (1909).

(2) Moye. *Précis élémentaire de législation financière*, 2e édition, 1907, p. 83. — S'y reporter pour tout ce qui concerne la progression en général ; voir aussi les pages relatives à l'impôt sur le revenu en Angleterre.

supertax, un véritable impôt progressif, dans le genre de l'impôt progressif projeté par M. Caillaux.

3° *Remanier l'échelle des droits pour les licences des débitants de boissons.*

La nouvelle échelle de droits pour les licences sera de 50 0/0 du revenu de l'immeuble du débitant, avec certains minimums toutefois. En outre, comme le budget est inspiré par des préoccupations morales, le ministre a décidé qu'à l'avenir les droits iront à l'Echiquier, c'est-à-dire au Trésor public, et non aux autorités locales, afin que les autorités locales n'aient pas la tentation de donner des autorisations pour l'ouverture de nouveaux cabarets ; ces taxes sur les boisson sont le fameux *Licensing bill,* voté naguère par les Communes et rejeté par les lords. Au fond, sous couleur de moralité et de tempérance, il y a là un dard lancé contre les propriétaires de cabarets qui se trouvent être de grands brasseurs, la plupart des « lords de la bière ».

4° *Frapper de taxes les immeubles ou les terres.*

a) Il s'agit ici de l'introduction d'une taxe de 20 0/0 (Increment duty) qui ne doit produire, dans le budget actuel, qu'un total négligeable, mais qui est déjà un symptôme pour l'avenir, où on en arrivera peut-être à vouloir frapper l'augmentation de valeur d'un terrain, augmentation qui résulte d'entreprises communales ou de travaux opérés par les voisins, dans sa totalité.

b) Une autre proposition de M. Lloyd George

a consisté à imposer la valeur en capital des terrains non bâtis (undeveloped land duty).

c) Un dernier impôt consiste en un droit de retour (reversion duty) sur tout profit retiré par un bailleur lorsque, à l'expiration du bail, il retrouve une valeur supérieure à celle du début.

Voilà, très rapidement résumés, les grands traits du budget de M. Lloyd George.

On comprend facilement que les riches aient assisté d'un mauvail œil à son avénement, et que les lords lui aient refusé leur « agrément ». On comprend, d'autre part, que le pressant besoin d'argent ait poussé à la création de nouveaux impôts, et que, naturellement, on ait parlé de prendre de l'argent là où l'argent se trouvait en réalité. Il y a, sur tous ces points, prétexte à l'exposé d'opinions, d'ailleurs toutes très sensées suivant que l'on se trouve de l'un ou de l'autre côté de la barre.

Dans la *Revue Socialiste* (1), M. Milhaud s'étonne de l'émoi que l'apparition du budget a provoqué et du tolle général qu'il a soulevé au sein de certains groupements. Quant à M. Paul Leroy-Beaulieu, il n'a pas d'expression assez forte pour vouer au mépris public ces apôtres de la révolution fiscale (2) : « Est-ce que l'Angleterre voudrait se

(1) V. la *Revue socialiste*, numéro de septembre 1909, sous la signature du professeur Milhaud, de Genève.

(2) V. *L'Economiste* du 25 décembre 1909. En outre noter que si les conservateurs auraient à la rigueur toléré les impôts sur les licences des débitants et l'accroissement

ravaler au niveau des démagogies continentales, comme l'y invitent M. Lloyd George et M. Winston Churchill, l'un, sorte de prédicant niveleur du XVI[e] siècle, l'autre, cadet d'aristocratie aigri, et qui, tous les deux, ont bien, avec plus d'âpreté peut-être, l'aspect de politiciens démagogues continentaux ? ».

Ici encore, croyons-nous, la vérité prend place entre les deux théories extrêmes.

Il est clair que le zèle apostolique de M. Lloyd George, dont la figure très à l'ordre du jour nous est personnellement sympathique, se complique à tort d'un dégoût systématique pour tout ce qui est la fortune ou pour tout ce qui la suppose ; les discours « émaillés de citations bibliques » de ce passionné de la justice, devraient se ressentir aussi des bienfaits de la charité qui « supporte tout, qui excuse tout », et qui est la vertu évangélique par excellence. Et puis, si nous considérons les résultats pratiques de toute politique à tendance radicale trop accentuée, nous nous aviserons bientôt

---

de taux de l'Income-tax, ils ont surtout été froissés (malgré que la confiscation en elle-même soit minime) de l'impôt sur les terres, car une révision du cadastre est imminente et les propriétaires fonciers la considèrent comme particulièrement vexatoire. Dans ce sens v. l'article de M. Philippe Millet. *Rev. pol. et parlem.*, 10 janvier 1910.

qu'ils sont de nature à faire réfléchir même les esprits les mieux disposés pour le bien public (1).

Dans un article de journal (2), sous ce titre « Le Crédit de l'Angleterre est en baisse », M. Edmond Théry signale la dépréciation que les fonds d'état anglais subissent depuis une quinzaine d'années. Et que l'on ne l'attribue pas « à une brusque dépression industrielle ou commerciale, à une de ces

---

(1) Nous croyons utile de signaler que la British Constitution Association qui a pour objet de préserver les principes fondamentaux de la Constitution britannique (personal liberty and personal responsability), avait organisé, en 1908, un Congrès de droit constitutionnel à Londres où des questions touchant la France, les Etats-Unis et l'Angleterre ont été agitées et discutées. Pour l'Angleterre un des orateurs du Congrès, le professeur Dicey, d'Oxford, a traité le sujet des garanties que fournit la Constitution britannique contre l'oppression. Il n'y a rien, a dit en substance le professeur Dicey, à redouter du roi ou des lords ; « Que craignons-nous donc ! Nous redoutons le vote des lois et surtout l'administration de la loi, conformément aux désirs immédiats d'une classe, notamment de celle des salariés, et non pas conformément à la volonté réfléchie et véritable de la majorité de la nation ; et pour illustrer sa pensée, le professeur Dicey a pris l'exemple de la loi des retraites des vieillesses « ... ce n'est pas la conviction qui a dicté le vote, mais la crainte de perdre les suffrages des ouvriers ». Déplorables sont les lois qui interviennent dans la liberté des conventions. Les circonstances nécessitent des remèdes ; pour le professeur Dicey il y en a trois principaux : le veto suspensif des lords, l'indépendance des juges, l'exclusion de tous les fonctionnaires de la vie politique

V. *Travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1908-2, p. 387.

(2) V. *Le Matin* du 21 janvier 1910.

crises intérieures d'ordre économique qui surviennent périodiquement dans les grands pays producteurs..., puisque les statistiques anglaises ne signalent aucun accident de cette nature. » La cause de la dépréciation retombe sur la politique financière pratiquée par le parti libéral. Et « la conséquence de ce fait c'est que la Grande-Bretagne qui a toujours eu le premier crédit du monde depuis la grande Elisabeth, est en train de perdre ce privilège, et que, si le gouvernement anglais se trouvait, pour une raison quelconque dans la nécessité d'emprunter, il serait obligé de payer le nouveau capital 20 0/0 de plus qu'il ne l'aurait payé en 1896. »

Il ne faut pas surtout s'exagérer l'importance des résultats bienfaisants de l'assistance publique se substituant à l'initiative privée. L'exemple de la France est, à ce point de vue, très significatif, et un parallèle entre deux pays à méthodes différentes saurait, s'il était de saison ici, singulièrement illustrer cette idée que, dans le domaine de l'assistance, l'étatisme doit savoir restreindre ses droits. En Angleterre les dépenses de la loi des pauvres ont augmenté d'année en année ; elles s'élevaient, en 1883, à 246 millions de francs, et nous les voyons aux budgets de 1905-1906, parvenues au total de près de 511 millions de francs, ayant plus que doublé en vingt-deux ans. La loi des retraites a été elle aussi, pour employer un terme presque courant, « sabotée » en quelque sorte, car elle devait s'appliquer, d'après les déclarations du gouvernement, à 300.000 pensionnaires au plus, et coû-

ter 120 à 125 millions de francs, et la voici déjà, d'après M. John Burns lui-même, appliquée à 750.000 personnes et devant coûter 270 millions de francs.

Et nous pourrions multiplier les exemples, relativement à leur influence sur l'amortissement de la Dette anglaise trop négligée, et les dépenses de l'Etat croissant presque aussi rapidement que s'élevaient les dépenses locales. Tous ces chiffres sont significatifs. Oui, grands sont les avantages du principe de la progression qui est largement appliquée par le ministre des finances anglais. Mais il existe un « microbe de la progression » et ses ravages peuvent être incalculables ; par exemple il ne faudrait pas que, sous prétexte de progression, l'Etat confisquât purement et simplement les successions pour ne prendre que l'exemple classique.

Et de même pour ce qui regarde l'augmentation de la valeur d'une terre, « La plus-value non gagnée » devient un terme à la mode, une invective facile. Mais, dirons-nous, ira-t-on imposer ceux qui achètent des valeurs mobilières et qui les voient monter ? Ira-t-on imposer les collectionneurs dont les richesses augmentent de prix, du fait de la rareté ou de la vétusté de ces richesses ? Et si les terrains baissent de valeur, y aura-t-il des indemnités accordées ? La « plus-value non gagnée » ne doit donc prêter qu'à une taxation très prudente (1).

---

(1) V. le *Journal des Débats* du 12 janvier 1910. L'impôt et la plus value des propriétés, par Henri Joly.

Quant à faire de la moralité, grâce à des bills savamment agencés, il n'y faut pas songer ; c'est mal défendre la cause de la tempérance (à supposer que seuls les bienfaits de la tempérance aient été secrètement visés) que de procéder, à son endroit, par la voie d'une législation, en somme maladroite, puisqu'elle favorisera simplement le grand *public house* aux dépens du petit.

Et M. Lloyd George a eu beau vouloir que son budget soit voté « sans y changer une virgule » et il a eu beau dire aux seigneurs de la Chambre-Haute, « allons, mes lords, il faut vider la route ; hors du chemin, je vous dis. Ah ! Je sais que vous ne brillez pas par le courage... ! » (1), il y a eu, de la part des propriétaires fonciers, une opposition systématique, et, sur la question du budget un refus catégorique d' « agrément ».

Les lords ont invoqué tous les arguments que nous venons de résumer ; ils en ont même invoqué d'autres, d'ordre plus juridique, et qui ne sont pas, comme nous le verrons, sans valeur. Mais une fois que nous avons reconnu le bien fondé de leurs imprécations souvent justes, il importe de remarquer que l'intérêt personnel a trop paru être leur guide pour que leur résistance puisse être absolument légitimée. Nous connaissons assez ces intérêts pour n'y pas revenir. Et d'ailleurs, ajouterons-nous, même l'idéal politique d'un socialiste

---

(1) Discours de M. Lloyd George à Llandrindodwells (18 janvier 1910).

anglais ne nous paraît pas tellement dépourvu de bon sens qu'il faille le renier de parti pris, comme on a eu trop tendance à le faire. J. Ramsay Macdonald, le secrétaire général du Labour Party, a exposé son idéal politique et social dans un livre intelligent et de forme vive et souple qui a titre : *Socialism and Government* (1). Ce bouillant, ce « pur », comme on dit quelquefois chez nous, apporte beaucoup d'idéalisme dans l'analyse et la solution des problèmes sociaux. La violence habituelle des partis d'extrême-gauche est flétrie et spirituellement raillée par lui. C'est un révolutionnaire dans l'âme, mais il répudie l'utopie, encore plus le charlatanisme. D'après lui, l'avénement des travailleurs au pouvoir ne sera pas une occasion de dissoudre le Parlement ou de renverser le cabinet, force de la nation même. Voici, dit-il : « L'autorité du pouvoir législatif rendra inutile l'établissement de la République, à moins que le Monarque ne prenne fait et cause pour les intérêts menacés. » (p. 131) Au sein de l'état socialiste, la famille subsistera ; elle est nécessaire pour assurer le respect de la femme et l'éducation des enfants. Il conviendra même de réprimer les abus du divorce (p. 149). Les églises, entretenues par des souscriptions volontaires resteront des centres précieux de vie morale (p. 137). « Les nationalités et les frontières historiques seront conservées. Ce serait une calamité

(1) J. Ramsay Macdonald : *Socialism and Government* (Independant Labour Party, 1909)

d'une gravité indescriptible si les héritages nationaux étaient submergés sous le flot d'une vie cosmopolite, sans caractère et sans originalité. » (p. 153)

Et c'est presque à se demander vraiment comment il peut se trouver encore tant d'hommes pour résister aux tentations d'un pareil idéal de bonne et belle justice (1).

Et voici un autre socialiste, M. Robert Blatchford, un des promoteurs les plus en vue du mouvement socialiste moderne en Angleterre, et directeur du journal *The Clarion*. Il vient de publier plusieurs articles où — sans rien renier de son idéal politique et social — il offre le spectacle, au moins surprenant, d'un socialiste ultra-patriote et militariste. Car il y a, pour l'Angleterre contemporaine, un péril allemand, et, pour le quart d'heure, M. Robert Blatchford ne veut pas savoir autre chose : « cinquante millions de livres pour la flotte, le service militaire personnel et obligatoire, l'instruction militaire scolaire, l'accroissement du budget du service des renseignements, la création d'un état-major général de l'armée et de la marine, l'emploi de nationaux dans les postes actuellement

---

(1) V. aussi *Revue Bleue*, 1896, 2, p 523, Le Socialisme en Angleterre (Oswald) ; *Revue des Deux-Mondes*, 1er janvier, M. Lloyd George et la Démocratie puritaine, par M. Augustin Filon ; *Contempory Review* (juin 1909) *Nineteenth Century* (octobre 1909 et décembre 1909) ; *Revue Bleue* (5 janvier 1910) (déjà cité)

occupés par des étrangers (Allemands en Angleterre), voilà ce que nécessite la situation ! »

. . . . . .

Voilà un essai d'exposition des deux grandes tendances politiques relativement à la question budgétaire anglaise contemporaine, en même temps qu'une rapide description des grandes lignes de ce budget lui-même, qui a fait couler des flots d'encre.

Ces simples renseignements nous ont paru nécessaires pour la bonne position du problème et sa compréhension, car, nous le répétons, la question budgétaire a été le prétexte de ce grand conflit, dont nous avons tâché de démêler les causes diverses, avant d'en considérer les manifestations et scruter les conséquences.

Nous pouvons dire, en nous résumant, que les socialistes ont oublié, avec M. Lloyd George, que leur action rénovatrice, à bien considérer l'état politique de la nation Anglaise, pouvait paraître un peu prématurée. Mais, de leur côté, les conservateurs, avant de prendre la détermination d'un refus sans retour, auraient dû prendre garde qu' « en Angleterre, comme en Allemagne, comme en France, à travers des différences multiples, la démocratie socialiste est en train de se formuler le manuel opératoire grâce auquel elle poura unir au maximum d'action efficace, le maximum de fidélité à son idéal » (1).

(1) *L'Humanité*, numéro du 1er mars 1910, sous la signature de M. Francis de Pressensé.

CHAPITRE IV

LE REJET DU BUDGET RADICAL PAR LA CHAMBRE DES LORDS. — LA DISSOLUTION DE L'ANCIEN PARLEMENT. — LES ÉLECTIONS DU MOIS DE JANVIER 1910

Nous connaissons le budget radical. Il fut voté en troisième lecture par la Chambre des communes ; 381 votants l'adoptèrent contre 151. La majorité était ainsi composée : libéraux plus un membre tory 387 voix, moins 18 « pairs » qui s'étaient entendus avec un nombre égal de partisans du rejet pour ne pas voter, moins 13 abstentions ; ensuite 2 libéraux opposés, MM. Whitebread et Bertrain. Les votes libéraux étaient donc réduits à 354, auxquels il faut ajouter 27 membres du Labour Party, soit, au total, 381 voix.

Si les communes votèrent ce budget, c'est qu'elles n'y furent pas hostiles : ce n'est pourtant pas à dire qu'il leur plût d'un bout à l'autre. La majorité de la Chambre des communes n'est pas, en effet, socialiste ; elle est libérale.

Il faut d'ailleurs remarquer que les communes ne pouvaient pas, pratiquement, ne pas voter le bud-

get, parce qu'elles ne pouvaient pas le rejeter. Le cabinet est, en effet, nous l'avons vu, issu de la majorité ; la majorité suit le cabinet dans le vote de n'importe quel bill, sans espoir de renverser le ministère ; ce n'est que lorsque ce dernier sent une certaine gêne dans le pays qu'il peut juger bon de se retirer. Mais les lords ne sont pas dans la même dépendance et ils ont bien voulu le faire voir. M. Lloyd George avait voulu « déclarer la guerre à la pauvreté », sous forme d'une déclaration de guerre aux lords eux-mêmes. Les lords répondirent à ses coups par une attitude sans précédent ; le rejet de la loi de finances. C'était la déclaration de guerre ; les lords se sentaient forts ; ils avaient pour eux, à défaut du souci des véritables intérêts du pays, leurs ducats ; ils se refusèrent à permettre qu'on touchât à leur prestige ; il fallait certes qu'ils eussent le sentiment particulièrement émouvant de leur responsabilité, pour tenter ainsi le sort, mais l'offense était trop grande pour eux-mêmes, et le bouleversement trop soudain pour la nation.

Ils donnèrent à la couronne le conseil de faire appel au pays.

On a pu dire sans exagération que la semaine qui a précédé à la Chambre des lords le refus du budget a été une semaine historique.

Jamais, paraît-il, depuis la célèbre séance au cours de laquelle les lords rejetaient le bill d'autonomie de l'Irlande, voté par la Chambre des communes, sous l'inspiration de Gladstone, jamais la

salle de la Chambre des lords n'avait renfermé un aussi nombreux auditoire ; fidèles à l'appel urgent qui leur avait été adressé, les lords s'étaient pressés en rangs nombreux sous les arceaux gothiques de Westminster : « sous la coupole de la rotonde centrale, où le jour pâle des vitraux n'éclaire d'ordinaire que des électeurs en peine, députés, lords et ministres se mêlent aujourd'hui à l'afflux des visiteurs ; des groupes se forment où l'on cause d'une voix retenue et avec une animation modérée. J'ai vu entrer, sous le regard désapprobateur de la statue de Gladstone, quelques-uns de ceux qui viennent anéantir (*kill*) le budget radical. En voici un, tout jeune, la fleur à la boutonnière du pardessus, haut en couleur, large d'épaules, taillé en taureau. J'en revois un autre, cassé et infirme, coiffé jusqu'aux yeux d'un chapeau de soie plus large que haut ; il paraît aussi âgé que la constitution anglaise ; sans doute, un de ces vieux lords que l'on a baptisés du sobriquet de *Backwoodsmen* (hommes des bois), et qui se sont tous traînés jusqu'à Londres pour donner leur vote à Lord Lansdowne. » (1) Ainsi a commencé la première séance du mardi 23 novembre 1909. Quelques lords, qui ne s'étaient jamais avisés de se présenter à la Chambre où ils sont supposés siéger, prêtèrent serment ; puis, on présenta trois pétitions contre le budget, dont l'une portait deux

(1) *Le Temps*, 4 décembre 1909, sous la signature de M. Philippe Millet.

cent mille signatures. Enfin, le lord chancelier qui présidait les débats, déclara que la séance était ouverte. Alors, lord Crewe, le chef du Gouvernement, dit simplement : « Je désire présenter la loi de finances en deuxième lecture. » Il n'en dit pas davantage. C'est alors que se leva le leader de l'opposition : « Votre silence, dit en substance lord Lansdowne en s'adressant à lord Crewe, est plus éloquent qu'un discours. Il signifie qu'à vos yeux la Chambre des lords n'a rien à voir au fond du bill des finances ; mais ce bill est une mesure grave et sans précédent. Il n'a jamais été soumis au peuple et il a besoin de l'accord des lords et des communes, et cet accord n'aura lieu que lorsque nous saurons que le peuple britannique désire que ce bill devienne loi. Oui, les lords ont le droit de rejeter ce bill des finances ? Ce droit n'est-il pas marqué par cette formule même qui précède l'exposé des motifs : « Par et avec l'avis des lords spirituels et temporels » ? Cette formule n'est pas un anachronisme. La Chambre des communes ne peut donc pas refuser aux pairs le droit de rejeter un bill de cette nature.

» La question qui se pose est de savoir, non pas si nous pouvons amender ce bill, mais si nous devons le repousser. Ce bill frappe toutes les classes sociales et il faut que toutes les classes sociales soient consultées. Ce bill est basé sur des principes pernicieux ; le devoir des lords est de se rendre compte de ce qu'en pensent les électeurs. »

Lord Lansdowne passa ensuite en revue les différents impôts énumérés dans le bill. Il les analysa, et répéta contre chacun d'eux les critiques qui ont été exposées dans la presse conservatrice et que nous avons formulées brièvement dans le dernier chapitre.

Alors, le lord chancelier répliqua à lord Lansdowne :

« Ce que lord Lansdowne propose est contraire à toutes les traditions du Parlement et impossible au point de vue pratique. Oui, le bill des finances peut être rejeté au point de vue légal, mais il ne peut l'être au point de vue constitutionnel. Les usages modifient les lois ; nous sommes en Angleterre, pays régi beaucoup plus par l'usage que par la loi pour les questions de cet ordre.

» Il est si vrai que la Chambre des communes est seule maîtresse des cordons de la bourse, que le jour même où elle vote une mesure financière, le crédit qu'elle a voté est assis et perçu comme s'il y avait loi, avant même que le budget soit voté. Toutes les taxes prévues par le bill de finances actuel ont été déjà recueillies ou sont en voie d'être recueillies par les percepteurs. Jamais, les lords, suivant l'usage constitutionnel, ne se sont mêlés des taxes votées par les résolutions de la Chambre des communes. L'absence de précédent et la confusion financière qui résulterait de la décision que veut provoquer lord Lansdowne, sont signes que nous approchons d'un écueil constitu-

tionnel. Cette décision serait une attaque portée contre les prérogatives de la Couronne et contre les privilèges de la Chambre des communes. C'est la Chambre des communes qui contrôle la bourgeoisie ; c'est elle qui a la haute main sur les ministres de la Couronne ; c'est elle qui dispose de la prérogative royale de la dissolution. La Chambre des lords a le pouvoir de la juridiction suprême ; elle peut participer à la confection de toutes les lois, mais les fonds sont hors de sa compétence. Voilà l'usage constitutionnel qu'on veut aujourd'hui renverser. Une Chambre non élue et qui n'a rien à craindre des électeurs, tiendrait ainsi à sa merci et à son bon plaisir la Chambre des communes et le gouvernement du jour. Aucun homme sensé ne peut reconnaître pareille autorité à la Chambre des lords ; ce serait le prélude de toutes sortes d'usurpations de pouvoir. Peu à peu, la Chambre des lords en viendrait à accaparer le Gouvernement du pays, au préjudice de la Couronne et de la Chambre des Communes. Voter la résolution de lord Lansdowne, c'est marcher vers une révolution constitutionnelle ».

Le lord chancelier analysa ensuite le budget et en justifia les dispositions. Il montra que ce serait pour bien peu de chose que la Chambre des lords se lancerait dans un bouleversement aussi profond que la violation de la constitution.

Ainsi s'est ouverte la semaine historique à Westminster, pendant laquelle, tour à tour, divers ora-

teurs sont venus approuver ou désapprouver (1) la politique préconisée par lord Lansdowne.

« En refusant son adhésion au budget, dit Lord

---

(1) Il y a eu deux courants très marqués dans la Chambre des lords ; d'une part, l'opinion du marquis de Lansdowne qui a fini par prévaloir ; d'autre part, l'opinion que lord Rosebery a soutenue brillamment (voir quelques lignes plus loin). Chacun des deux camps discutait cordialement le budget, mais, alors que lord Rosebery et ses partisans étaient d'avis de ne « pas relever l'insulte des communes », lord Lansdowne et la majorité des lords prétendirent vouloir s'insurger au nom de deux grandes raisons :

1° La Chambre était menacée depuis longtemps ; éviter le conflit, ce n'était que le différer : autant valait en finir tout de suite : Tôt ou tard, disait lord Curzon « les verges nous attendent » (*Le Times*, Lord's debaties, p. 130) ;

2° Le refus des Lords était légitimé par les circonstances : « Pour repousser cet assaut, nous serons bien moins armés demain qu'aujourd'hui. Nous groupons aujourd'hui derrière nous les forces compactes de l'Unionism et du Tariff Reform qui voient en nous leur sauvegarde Nous avons aussi pour nous le prestige actuel de la couronne dû au souvenir encore vivace laissé par la reine Victoria et à la popularité d'Édouard VII Demain ces soutiens peuvent nous manquer, surtout si nous trahissons, par une acceptation sur le budget, la cause de nos propres troupes. » (D'après M. Philippe Millet, *Revue polit. et parlem.*, 10 janvier 1910)

« La question que j'oserai poser à ceux des nobles lords qui peuvent encore mettre en doute la sagesse de notre détermination est celle-ci : Quand viendra la lutte, notre position sera-t-elle plus forte ou plus faible si nous reculons aujourd'hui devant notre responsabilité? Sans doute, Mylords, un grand principe est en jeu : Il doit passer avant tout... Soyez sûrs que les citoyens de ce pays auront notre parti en estime si nous avons le courage de nos opinions. » Le *Times*, Lord's Debaties, etc., p. 35.

Cromer, la Chambre des lords risque de provoquer, dans les conditions actuelles, des dangers encore plus formidables que ceux qu'entraînerait l'adoption immédiate du budget ». C'est ensuite le duc de Marlborough, lord Portland, le comte Russell, lord Avebury, etc. Il est minuit que les lords siègent encore.

Le 24 novembre on entend lord Salisbury, ensuite l'archevêque de Canterbury, et puis l'ancien premier ministre libéral, lord Rosebery, dont le discours, tant attendu, mérite une mention particulière. Après s'être élevé contre le budget de ses anciens amis, l'orateur a pourtant déconseillé aux lords de voter la motion de lord Lansdowne, et il leur a reproché vertement leur attitude :

« Duel contre le parti ministériel d'abord, qu'il attaquait à propos du budget par la raillerie et par le sarcasme ; duel plus émouvant ensuite contre l'opposition elle-même, qu'il avait conduite jusqu'au rejet du budget, et qu'à la dernière minute il s'efforçait de retenir ! Tourné vers ceux qui l'avaient d'abord approuvé de leurs murmures et qui, maintenant, gardaient le silence, lord Rosebery ne reculait pour les ébranler devant aucun argument, fût-il personnel ou même blessant. Il eût été difficile de leur rappeler plus durement que la plupart d'entre eux, n'ayant jamais pris part aux affaires, étaient dépourvus de tout prestige devant l'opinion. » (1)

(1) V. *Le Temps*, n° du 4 décembre 1909, sous la signature de M. Philippe Millet.

« Si, d'ailleurs, les pairs n'avaient pas conscience de la gravité du moment, s'ils ne sentaient pas l'importance de la crise qui se dissimulait sous la discussion du budget, ce discours eût suffi à leur ouvrir les yeux. Aucun orateur n'a montré avec plus de force, que jamais auparavant, l'existence même de la Chambre-Haute a été pareillement menacée : « Dans vos conflits antérieurs avec » les communes, vous n'aviez affaire qu'à un ou » deux hommes d'Etat ; aujourd'hui, c'est toute » une école, presque un parti entier qui veut vo- » tre destruction. Allez-vous, pour une question » de finances, courir follement un pareil risque ? » Je regardai à ce moment les lords, assis sur les bancs de l'opposition. Lord Lansdowne, le chapeau sur les yeux, écoutait, impassible, sans qu'un hochement de tête ou un sourire trahît ses impressions. Cette attitude était celle de tous ses partisans rangés derrière lui ; aucun signe d'impatience. Un très vieux lord, à la barbe en broussaille, qui siégeait au dernier banc, tendait l'oreille pour mieux entendre. On eût dit qu'ils prêtaient une attention déférente à un air célèbre, mais trop connu. Un peu plus tard, ils gardèrent tous le même silence quand lord Rosebery regagna son banc. J'ai peine à croire que ce calme fût l'effet de l'insouciance. » (1)

Ce calme n'était pas de l'insouciance ; non, les

---

(1) V. *Le Temps*, numéro du 4 décembre 1909.

lords savaient, par avance, mesurer froidement tout le danger qui les attendait. Et après que lord Crewe, ministre des Colonies, chef du parti ministériel à la Chambre des lords, se fut assis, après avoir fait les dernières déclarations, au nom du gouvernement, dans le discours de clôture, chacun des lords, déposant son bulletin dans l'urne, eût pu répéter peut-être les paroles que prononça lord Harris : « Depuis quarante ans que je siège dans cette Chambre, je n'ai jamais donné mon vote avec une plus entière conscience de ma responsabilité. »

Le lord chancelier soumit ainsi à la Chambre l'ordre du jour de lord Lansdowne : « Cette Chambre n'est pas en droit de donner son adhésion à ce bill de finances, tant que cette mesure n'aura pas été soumise au jugement du pays. »

On procéda au vote, et l'ordre du jour fut adopté par 350 voix contre 75, soit à une majorité de 275 voix.

« Et le plus curieux, c'est que cet événement historique s'acheva avec autant de simplicité qu'une première de théâtre. » (1)

. . . . . .

Avant de faire tomber le rideau sur la scène parlementaire anglaise, transportons-nous, une dernière fois, avant la dissolution, à la Chambre des communes, pour y entendre M. Asquith soutenir la thèse libérale, que les lords n'ont point

---

(1) *Le Temps*, 4 décembre 1909.

constitutionnellement de contrôle sur les matières financières qui intéressent la nation, et la courte réponse de M. Balfour, précédant le vote de l'ordre du jour de blâme.

« Les circonstances au milieu desquelles nous nous trouvons cet après-midi, a dit M. Asquith, sont sans exemple dans l'histoire du Parlement britannique. Il y a plus de dix mois que le souverain, dans son discours du trône, adressant la parole à la Chambre des communes et à cette Chambre seule, nous invitait à prendre des dispositions pour faire face aux lourdes dépenses additionnelles exigées par les réformes sociales et par la défense nationale... Il a suffi d'une semaine pour anéantir tout ce travail... La Chambre des communes serait indigne de son passé et de ses traditions si elle laissait s'écouler une seule journée sans dire nettement qu'elle n'entend pas subir le plus grave des affronts et la plus arrogante des usurpations auxquelles on lui ait jamais demandé de se soumettre depuis deux siècles... Voilà bien des siècles que nous sommes régis par une constitution non écrite...Nous vivons sous l'empire d'usages, de coutumes, de conventions qui, à l'origine, se sont développés avec lenteur et sans uniformité, mais qui, dans la suite des temps, ont été universellement observés et respectés... Ces usages, ces coutumes, ces conventions ont, en effet, force de loi. Depuis 1628, le nom des lords a disparu expressément du titre et de l'exposé du bill des finances ; mais la Chambre des communes n'a cessé

d'affirmer avec une vigueur sans cesse croissante, qu'à elle seule appartenait le droit de fixer les impôts et les dépenses du pays. M. Balfour lui-même a déclaré que si la Chambre des lords pouvait toucher au bill des finances, le pouvoir exécutif serait paralysé dans tout le pays. Eh bien, si les lords ne peuvent pas y toucher, c'est qu'ils ne peuvent pas non plus le supprimer. Il n'y a rien dans le bill des finances qui n'ait trait à la perception des impôts. Les lords n'ont pas rejeté le bill ; les lords le renvoient au peuple ; mais si pareil précédent était admis, aucun gouvernement n'aurait désormais un moment de sécurité ; on pourrait faire appel au peuple pour chaque impôt, et les lords auraient le pouvoir de conseiller à la Couronne de dissoudre le Parlement. »

Et voici maintenant quelle a été la réponse de M. Balfour. Nous la reproduisons en partie :

« Lorsque le gouvernement libéral veut ressaisir le pouvoir à la faveur de l'agitation qu'il prêche, la thèse libérale est virtuellement la thèse d'un gouvernement par une Chambre unique, par la Chambre-Basse. D'ailleurs, le pouvoir des lords n'est pas excessif ; les lords n'en abusent pas, et ils agissent dans les limites de leurs droits. Ce n'est pas une raison parce qu'ils n'exercent que rarement un pouvoir pour le leur dénier complètement. Toute tentative pour diminuer ce pouvoir est mesquine et nuisible pour le pays. »

L'orateur a déclaré, en outre, qu'avant 1860, les lords n'eurent pas à faire usage de leurs droits,

parce qu'avant cette époque les budgets n'avaient pas le sens moderne qu'on leur donne maintenant. Il a considéré que l'argument tiré de la tradition contre les lords est sans valeur, et qu'il fallait bien qu'à un moment donné les lords agissent comme ils ont agi.

Nous connaissons à présent les deux thèses.

Ainsi, se sont déroulés les derniers épisodes de la bataille parlementaire.

L'ordre du jour a été voté par 349 voix contre 134. La motion de blâme est dans les traditions. Elle est beaucoup plus nette que celle votée en 1860 dans de pareilles circonstances ; elle est aussi plus catégorique que la fameuse motion de 1878, qui fut la première manifestation de la prétention des communes au monopole de la gestion financière. Jamais, en effet, jusqu'ici, la Chambre-Basse n'avait prétendu interdire aux lords autre chose que l'*initiative* financière. Elle n'avait pas osé nier un droit de *contrôle* affirmé dans le préambule de la promulgation des bills même financiers.

Mais aujourd'hui, les radicaux ne discutent plus les droits des lords ; ils veulent les supprimer. Le discours de M. Asquith est parfaitement clair à cet égard et ses déclarations ultérieures ne feront que confirmer cette idée.

Donc, nous ne nous appesantirons pas davantage sur la discussion des pouvoirs financiers de la Chambre des lords, nous réservant de traiter cette importante question dans un chapitre spécial

de la deuxième partie de cette étude, et cette première partie, spécialement les pages où nous sommes arrivé, devant présenter surtout le caractère anecdotique et historique qui leur convient.

Nous avons ainsi suivi le budget depuis sa genèse jusqu'à son rejet par la Chambre des lords. Certes, il ne faudrait pas croire que le refus du budget ait pu priver l'Angleterre de tous les revenus de l'année, car la plupart des impôts sont consolidés et leur perception peut se poursuivre normalement. Pratiquement, les seules recettes atteintes par la crise sont celles de l'impôt sur le revenu, des droits sur le thé, et naturellement les nouvelles taxes. Cela représente quelque 1.250 millions sur un budget de 4 milliards. Le trou est sérieux. Mais il n'est pas impossible à combler, car le chancelier de l'Echiquier est autorisé à émettre des bons du Trésor jusqu'à concurrence de plus de 3 milliards. Mais que de risques ! tension monétaire, désorganisation du commerce, désarroi causé par le remboursement des impôts indûment payés, etc...)

Nous devons d'ailleurs remarquer que le gouvernement aurait pu éviter tout cela en obtenant des lords la prolongation des taxes non litigieuses. Il ne l'a pas voulu, donnant ainsi, comme une preuve de son hostilité contre la Chambre-Haute ; en sorte que nous en sommes, ici même, amené à répéter ce que nous disions, sous une autre forme, à la fin du chapitre II[e] : savoir que si les radi-

caux sont « pour le budget », ils sont surtout « contre les lords ».

Dans le discours dont nous avons reproduit plus haut certains passages, M. Asquith avait annoncé qu'il avait conseillé au roi de dissoudre le Parlement le plus tôt possible, et que le roi avait accepté ce conseil.

C'est le lundi 10 janvier 1910, que la dissolution du Parlement britannique a été officiellement prononcée par la proclamation royale suivante (1) :

« Nous, Edouard VII, roi d'Angleterre, empereur des Indes, avons cru bon, notre conseil privé entendu, de dissoudre le Parlement actuel, qui a été prorogé jusqu'au 25 courant.

» Dans ce but, nous publions la présente proclamation par laquelle les lords spirituels et temporels, les chevaliers, les bourgeois, les citoyens représentant des comtés et des bourgs, sont relevés de leur fonction à partir de ladite date. Etant en même temps désireux de connaître, le plus tôt possible, la volonté de notre peuple, lui intimons notre volonté de convoquer un nouveau Parlement.

» Nous avons, d'autre part, notre conseil privé entendu, donné l'ordre à notre grand chancelier de lancer, en suivant la procédure indiquée par la loi, les lettres de convocation à l'électorat, et avons,

---

(1) Cette proclamation et les renseignements qui suivent sont empruntés au *Journal des Débats* (n° du 12 janvier 1910).

de la même manière, fixé au mardi, quinzième jour de février, la rentrée des lords spirituels et temporels et de nos communes au Parlement.

» Fait à Buckingham-Palace, etc. »

Une section du conseil privé s'est réunie dans l'après-midi, au palais de Buckingham. Son secrétaire a placé la proclamation qui venait d'être signée par le roi dans une valise et l'a fait porter par message spécial au palais de Westminster, où le clerc de la Couronne l'a reçue sans tarder. Ce dernier procéda immédiatement à l'envoi des lettres de convocation ou *writs*, qui étaient toutes prêtes et commença par les sceller. Cette opération terminée, les lettres adressées aux districts londoniens furent immédiatement délivrées en auto-taxi, tandis que celles à destination de la province, déposées au préalable à l'Hôtel des postes, partirent immédiatement, une fois la proclamation royale publiée. Remises aux mains de l'officier administratif (le Returning Officer) de chaque circonscription, les lettres de convocation ont été immédiatement affichées et les électeurs avisés de la date du scrutin.

Depuis la grande réforme électorale de 1832, les électeurs anglais n'avaient jamais eu à prendre une décision plus grave ; et même en 1832, la question qui mettait aux prises whigs et tories, communes et lords, était claire, simple ; car « son objet (il s'agit de l'act de 1832), écrit M. Dickinson, fut d'enlever la franchise à tous les bourgs qui étaient le plus exposés aux influences néfastes

et de transférer les sièges ainsi gagnés aux comtés et aux bourgs principaux, pour remplacer les élus du gouvernement tory par des membres plus indépendants, appartenant peut-être plus aux idées whigs... Il est clair que cet *Act* n'eût jamais pour but, dans la pensée de la classe gouvernante, d'être un changement fondamental dans la question de la Chambre des communes, ou d'y conduire ; elle n'était pas dirigée originairement contre l'inégalité de représentation comme telle, mais contre certains abus particuliers que l'on supposait résulter incidemment de cette inégalité et particulièrement contre l'influence croissante du roi et de ses membres. » (1)

Mais, en 1910, les électeurs se sont trouvés en présence d'une situation complexe déconcertante. De sérieux problèmes ont été agités, entre autres problèmes, l'idée d'une diminution possible des pouvoirs de l'une des deux Chambres, la Chambre-Haute, ou même l'idée de sa suppression radicale.

Et maintenant, il nous faut voir, d'un mot, quelle était la situation parlementaire au lendemain de sa dissolution.

La Chambre des communes dissoute se composait de 385 libéraux, 34 membres du Labour Party, 83 nationalistes irlandais et 168 unionistes. Les ministériels disposaient de la plus forte majorité

(1) Dickinson. *Le développement du Parlement..* , p. 24 et 25.

qu'ils aient jamais possédée depuis 1832, soit d'une majorité de 335 voix. Aux élections générales de 1906, ils avaient obtenu 3.394.000 voix contre 2.558.000 voix données aux unionistes.

Il existait donc, il y a seulement quelques mois, une sérieuse majorité libérale.

Que va devenir cette majorité ?

La question posée aux électeurs était double ; elle était à la fois constitutionnelle et économique.

1° La question constitutionnelle était de savoir si le pays approuverait l'action sans précédent de la Chambre des lords, qui, en ajournant le budget, et en prétendant intervenir en matière de finances, provoqua de ce chef une dissolution, et renversa le pouvoir exécutif.

Cela est légal, mais inconstitutionnel, a dit le lord chancelier, et M. Asquith a comparé ce droit au droit du souverain de refuser son assentiment à une loi votée par les deux Chambres. On peut faire remarquer, en passant, que si, plusieurs fois, la Chambre des lords a repoussé des lois de finances, jamais encore elle n'avait repoussé une « loi budgétaire », comprenant toutes les mesures financières destinées à assurer les services de l'année, comme cela se fait depuis soixante ans. Bref, les libéraux prétendaient que l'assentiment des lords à une loi budgétaire est une simple formalité qu'ils n'ont pas le droit de refuser d'accomplir et, qu'en ces matières, le pouvoir des communes est et doit rester absolu. De leur côté, les conservateurs af-

firmaient que le droit des lords, non pas de repousser ou d'amender un budget, mais de l'ajourner pour que le pays puisse être consulté, n'est pas contestable.

2° La question financière et économique n'intéresse pas cette étude, mais il faut cependant la préciser. D'un côté, il y avait le programme libéral qui comprenait, en premier lieu, le vote du budget de M. Lloyd George, « sans y changer une virgule », c'est-à-dire un budget libre-échangiste, tel que, étant donné que les gouvernements anglais des deux partis n'abolissent pas les impôts établis par leurs prédécesseurs, le régime actuel serait prolongé pendant des années ; en deuxième lieu, les réformes sociales et autres, réclamées par les divers éléments libéraux ; en troisième lieu, le Home Rule, c'est-à-dire la question de l'autonomie de l'Irlande ; mais à la condition préalable que les pouvoirs des lords auraient été circonscrits. D'un autre côté, il y avait le programme unioniste qui peut se résumer d'un mot « Tariff Reform », c'est-à-dire l'abandon du régime libre-échangiste pour le système de M. Chamberlain, qui consiste dans l'établissement de droits d'entrée sur les produits qui ne sont pas considérés comme matières premières.

Cette question de réforme douanière peut être très intéressante au point de vue international, puisque l'élection des conservateurs aurait conduit à l'établissement de tarifs protectionnistes ; mais sa place, ici, est secondaire, et nous bornerons à

ces quelques observations la discussion du problème douanier.

Voilà donc sur quels programmes s'est ouverte la lutte électorale.

Jamais peut-être, à aucune autre époque, des élections parlementaires britanniques n'ont intéressé, passionné même à un égal degré l'opinion étrangère. Des journalistes, des écrivains, la plupart de ceux qui traduisent sur le papier leurs impressions et dont les observations ont été pour nous une source de renseignements précieux, se sont déplacés, et sont allés se mêler aux groupes bruyants, aux foules passionnées qui encombraient les rues de Londres. Mais il faut ajouter, comme le faisait remarquer le *Times* (1), que les Anglais, qui aiment tant à s'occuper des affaires des autres pays, se moquent un peu de l'opinion des étrangers qui s'intéressent aux choses anglaises. Ils ont la conviction qu'ils sont beaucoup mieux renseignés sur ce qui se passe dans les autres pays que les étrangers ne le sont sur les affaires anglaises, et ils sont, en général, portés à croire, qu'ils se trompent rarement en prenant le contrepied du sentiment étranger. Et cela nous explique bien que l'opinion étrangère n'ait pas eu une grande influence sur les élections anglaises. « Peu m'importe, a dit M. Asquith, qu'il s'agisse de l'Allemagne, de la France ou de l'Italie, que l'opi-

(1) V. *Le Times* du 14 janvier 1910.

nion présumée de ces pays soit pour ou contre un parti ou un autre, dans ce pays — peu m'importe, dis-je, et peu vous importe aussi, je crois — je suis fermement d'avis que les électeurs de ce pays doivent exercer leur jugement, comme ils l'ont fait dans le passé, et comme, je crois, ils le feront toujours dans l'avenir, avec le souci de leurs propres intérêts (car, après tout, ils savent mieux que les étrangers leurs affaires), et avec une indifférence complète pour l'opinion du reste du monde. » (1)

Et nous ne voudrions pas aborder la question du résultat des élections, sans reproduire quelques courts détails anecdotiques et pris sur le vif, à titre de conclusion à ces simples remarques.

M. le comte d'Haussonville est allé passer quelques jours en Angleterre pour voir de près la lutte électorale.

Les impressions recueillies par l'éminent académicien sont des plus intéressantes (2). Le fameux cadet de l'illustre maison de Marlborough, M. Winston Churchill, a pris la parole dans un meeting à Birmingham, devant M. d'Haussonville : « Je ne sais, dit le narrateur, si c'est parce que l'annonce du meeting où M. Winston Churchill doit prendre la parole a attiré beaucoup de monde,

---

(1) Discours de M. Asquith à East Fife, à Leven (19 janvier 1910),

(2) Voir *La Revue des Deux-Mondes*, n° du 1er février 1910.

mais l'hôtel qu'on m'avait indiqué est plein, et je suis obligé de me loger en face. A peine débarqué, je reçois une très aimable invitation à dîner. Je m'y rends avec empressement, et j'ai le plaisir de dîner, non seulement avec M. Winston Churchill, mais avec sa femme qui l'accompagne partout, sa belle-mère venue tout exprès, et son beau-frère, un jeune officier de marine, « qui est conservateur, me dit en riant Mrs Winston Churchill, et qui va peut-être poser des questions embarrassantes à mon mari ». On me dit que le candidat unioniste est un cousin germain de Mrs Churchill et, en sortant pour nous rendre au *meeting*, nous le rencontrerons dans l'escalier. »

La réunion eut lieu assez loin. M. d'Haussonville s'y rendit en auto. Tout le discours de M. Winston Churchill fut dirigé contre la Chambre des lords. Ce n'est pas un spectacle banal qu'offre le représentant d'une grande race qui flétrit le principe d'hérédité auquel il doit tout.

M. d'Haussonville entendit une première fois l'orateur dans une réunion qui n'était composée que de bourgeois. Ce fut là que les invectives de M. Winston Churchill contre la Chambre des lords obtinrent le plus de succès. Le cadet de Marlborough fut beaucoup moins applaudi dans une deuxième réunion où prédominait l'élément contraire.

Après avoir vu de près plusieurs meetings, M. d'Haussonville accompagna dans un des faubourgs de Londres un agent électoral, un *canvas-*

ser, qui se livrait à une campagne acharnée en faveur du candidat libéral. Qu'est-ce que le *canvasser ?* C'est un agent, parfois rétribué, généralement volontaire, qui, dans les villes ou les villages, va de porte en porte recommander le candidat aux électeurs. L'usage du *canvass* est d'ailleurs fort ancien, si nous en croyons cette lettre : « Nous étions assis tranquillement après dîner, deux dames et moi, écrivait un jour le poète Cooper, lorsque, à notre grande surprise, une foule de gens du peuple apparut devant notre fenêtre. Un petit coup fut frappé à la porte : les gamins se mirent à crier et la bonne annonça M. Greenville.

» Puss, mon lièvre apprivoisé, était malheureusement hors de sa niche, de sorte que le candidat dut passer par la petite porte au lieu d'entrer par la grande. Heureusement, les candidats ne sont pas très sensibles aux affronts et entreraient par les fenêtres plutôt que de ne pas entrer. M. Greenville, s'approchant de moi, me secoua la main avec une cordialité particulière, puis il me parla du but de sa visite. Je lui assurai que je n'avais pas d'influence, ce qu'il refusa de croire, d'autant plus que le tailleur, M. Ashburner, affirma que j'en avais beaucoup. Ainsi finit notre entretien. M. Greenville me serra la main, embrassa les dames et se retira. Il embrassa aussi la bonne dans la cuisine. Les gamins poussèrent des cris, les chiens aboyèrent, Puss détala, et la longue foule qui suivait le candidat disparut. » L'usage du canvàss ne date

donc pas d'hier, puisque la lettre de Cooper est datée de 1784 (1).

C'est ainsi que le comte d'Haussonville entre, avec un *canvasser,* dans un ménage d'ouvriers. L'agent entame la conversation avec l'un des hommes et fait l'éloge du libre-échange. L'ouvrier répond fort bien, dit le comte d'Haussonville, aux arguments du canvasser. Un charpentier se plaint de la concurrence des cercueils américains qui arrivent pleins d'allumettes ; un autre dit que cela lui est égal de payer plus cher sa nourriture s'il a du travail et si ses salaires sont plus élevés, etc.

Et M. d'Haussonville continue ainsi sa description pittoresque...

Ecoutons à présent M. Stéphane Lauzanne nous racontant les préparatifs de l'élection de John Burns (2) :

« Je suis, ce matin, allé voir élire un ministre qui fut ouvrier ; je suis allé à Battersea, chez M. John Burns, jadis mécanicien, aujourd'hui membre du cabinet de Sa Majesté. C'était un peu pour moi un pèlerinage. J'avais, il y a dix ans, lors de la bataille électorale de 1900, traversé le même pont de la Tamise, longé les mêmes faubourgs, coudoyé le même flot populaire. Je revois encore le Town-Hall, brillamment éclairé, rempli des cintres

(1) Relativement au *Canvass*, Trevelyan écrivait : « Demander à un honnête homme de voter suivant sa conscience est superflu ; lui demander de voter contre sa conscience c'est l'insulter. » V. *Life of Macaulay*, I, p. 277.

(2) V. *Le Matin*, n° du 18 janvier 1910.

au parterre d'une foule d'ouvriers, et j'entends encore les clameurs ardentes qui s'envolaient vers le tribun, quand il lançait son apostrophe sauvage et sanglante : « Mes amis, si vous vou- » lez de l'argent, ne votez pas pour moi, car je » ne puis vous en donner. Je ne suis pas minis- » tre de la Couronne et n'ai pas de voleurs dans » ma famille... » Je revois tout cela, et je dois dire que le spectacle d'enthousiasme n'a pas changé... A chaque fenêtre, des pancartes se balancent, enthousiastes et fièvreuses : « Battersea » appartient à Burns, comme Burns appartient à » Battersea. » — « Votez pour Burns, nous l'a- » vons essayé, il est bon ! » — « Votez pour Burns » qui est du droit côté de la barricade... » On s'arrache les papiers, prospectus, comme on s'arrache Burns...

» Et dans les rues comme dans les enceintes où on discourt, ce sont clameurs, vociférations, hurrahs et sifflets ; mais pas de ces discussions aigres qui s'enveniment vite ; pas de mots grossiers, pas de jurons... »

Voilà la propagande électorale d'outre-Manche. Mais il est temps de parler des résultats du scrutin.

Avant de passer aux résultats mêmes, disons pourtant un dernier mot du mécanisme de combat, tel que le décrit M. Stéphane Lauzanne dans le *Matin* du 13 janvier 1910 (1).

---

(1) V *Le Matin* du 13 janvier 1910. V. aussi *Revue du Droit Public* (article du professeur Jèze) 1906, t. 23.

Il y a trois différences essentielles entre les élections anglaises et les élections françaises :

a) En France, les élections des députés se font toutes le même jour : en Angleterre, les élections sont échelonnées le long de toute une période. L'Angleterre est, à l'heure actuelle, le seul pays parlementaire du globe où l'on procède ainsi.

b) En France, s'il y a un seul candidat dans une circonscription, les électeurs votent tout de même ; en Angleterre, le candidat réalisant cette condition-là n'est pas élu, mais nommé.

c) En France, le ballottage existe ; en Angleterre, il n'existe pas de second tour.

Nous allons d'ailleurs retrouver ces différences.

Première phase. — Devant le returning officer, ou fonctionnaire chargé de régler tout ce qui concerne les élections de la circonscription, comparaissent les candidats ; ils sont généralement plusieurs. Lorsqu'il se présente deux ou plusieurs candidats, le *returning officer* prend simplement acte de leur déclaration de candidature et annonce officiellement qu'il y a lieu de procéder à un scrutin. Lorsque, au contraire, il ne se présente qu'un seul candidat, le *returning officer,* après avoir attendu « deux heures au moins, toutes portes ouvertes », dit la loi, déclare qu'il n'y a pas lieu de procéder à un scrutin, et que l'unique candidat est dûment et régulièrement élu. A chaque élection générale, il y a toujours un certain nombre de députés ainsi élus sans scrutin. Ce sont, pour la plu-

part des hommes politiques dont la situation électorale est tellement forte que leurs adversaires jugent inutile d'engager avec eux la lutte.

Deuxième phase. — Election d'un député pour tous les sièges contestés des bourgs, c'est-à-dire pour tous les sièges urbains où se trouvent en présence deux ou plusieurs candidats.

Troisième phase. — Election d'un député pour tous les sièges contestés des comtés, c'est-à-dire pour les campagnes.

Dans ces deux dernières phases, il y a naturellement lieu à scrutin. L'électeur se rend dans la salle de vote : on lui remet un bulletin estampillé où se trouvent imprimés les noms des candidats ; il s'accoude à un compartiment vitré analogue au pupitre de nos bureaux de poste, et avec un crayon il trace une croix sur le bulletin, à droite du nom du candidat auquel il donne sa voix.

Souche N°.....			
	1	JOHN BURNS	×
	2	R. GARTON	

Spécimen de bulletin de vote anglais

Le bulletin est ensuite déposé dans l'urne (grande boîte en fer-blanc, peinte en noir et munie de deux poignées qui rappelle à s'y méprendre les « poubelles » parisiennes) et, à 8 h. du soir, on dépouille le scrutin. La majorité relative suffit

pour être élu, et il n'y a jamais lieu qu'à un tour. On ne sait pas, en Angleterre, ce que c'est qu'un ballottage.

Pour que le returning officer se livre à toutes ces petites opérations, il faut qu'il ait, comme nous l'avons déjà vu, reçu le *writ* (ou ordre de convocation des électeurs), et ce *writ* lui parvient plus ou moins vite, selon qu'il est plus ou moins éloigné de la capitale. En fait, cette année le scrutin a duré une quinzaine de jours.

Il entre enfin dans la cuisine électorale anglaise un certain nombre de condiments qu'on retrouve dans toutes les cuisines parlementaires du monde : affiches, appels aux électeurs, meetings en plein air, distribution de brochures et de placards, et aussi le *canvass*, entendez la visite personnelle que le candidat est tenu de faire à chacun de ses électeurs. Nous avons montré plus haut le rôle du *canvasser* (voir page 144).

Quels ont été les résultats des élections ?

Le nouveau Parlement qui a été constitué diffère très sensiblement du précédent. Celui-ci, élu en 1906, se composait de 373 libéraux, 47 députés du *Labour Party* ou « travaillistes », 83 Irlandais et 168 unionistes ; en face des 168 unionistes, il y avait donc un bloc de 503 voix, soit une majorité de 335 voix.

Ces résultats sont loin d'être atteints. Les résultats des élections sont les suivants : 274 libéraux, 273 unionistes, 42 travaillistes, et 82 Irlandais, qui se subdivisaient eux-mêmes en 71 dépu-

tés nationalistes ou « redmondistes » et 11 députés « O'brienistes », ouvertement hostiles au ministère actuel.

Le résultat capital des élections a donc été un gain de cent sièges environ pour les unionistes, avec perte correspondante pour les libéraux, c'est-à-dire un déplacement de 200 voix pour le ministère Asquith. Il faut le reconnaître : si le Premier ministre et M. Lloyd George ont remporté la victoire, c'est une victoire à la Pyrrhus ! (1)

Nous n'avons pas, pour le moment, à rechercher comment, dans de pareilles conditions, le ministère s'exerce à pouvoir gouverner ; cela sera envisagé au cours du dernier chapitre de cette étude. Nous constaterons simplement les résultats, au lendemain du scrutin, et nous concluons qu'ils ne sont pas, numériquement parlant, très satisfaisants pour le ministère.

Ils le sont d'autant moins que, pour la première fois, dans les annales électorales anglaises, on a vu le gouvernement adresser, par la voie des journaux, un appel collectif et énergique aux électeurs pour voter en faveur des partisans du cabinet. Il faut croire que le système de la candidature officielle publiquement pratiquée n'a pas donné de bien fameux résultats.

Le *Daily Chronicle* du 15 janvier 1910 publie les messages suivants (2) :

---

(1) Il y a eu une moyenne de votants de 95 °/₀ des inscrits.

(2) Voir le *Daily Chronicle*, n° du 15 janvier 1910.

Sir Edward Grey, ministre des Affaires étrangères :

« J'espère sincèrement que les libéraux de Londres prêteront samedi leur appui au gouvernement libéral et au parti libéral, qui soutiendront les droits des communes. Le gouvernement libéral s'est engagé à maintenir une politique extérieure ferme, stable et pacifique, ainsi qu'une marine assez puissante pour protéger nos intérêts, et je ne crois pas que ces questions puissent convenablement constituer le fond des élections. »

M. Lloyd George, ministre des Finances :

« J'espère que les électeurs soutiendront les privilèges noblement conquis par nos ancêtres et qu'ils refuseront d'abandonner la liberté de nos institutions ou de notre commerce pour les chimères que leur offrent les protectionnistes. »

M. Haldane, ministre de la Guerre :

« J'espère qu'aucun électeur ne refusera de voter en faveur du parti libéral par suite de certaines déclarations relatives à la défense nationale. Le gouvernement actuel a posé des fondements nouveaux et plus stables que jamais en vue des défenses du pays, qui sont actuellement en meilleur état qu'à n'importe quelle époque antérieure. »

M. Mac Kenna, ministre de la Marine :

« Les électeurs peuvent être sûrs que, selon l'opinion unanime du conseil de l'Amirauté, toutes les mesures navales nécessaires ont été prises pour

sauvegarder nos côtes, notre empire et notre commerce. »

M. Winston Churchill, ministre du Commerce :

« Tous les amis du progrès ont à émettre le vote le plus important de leur existence. J'ai la conviction que tout sera pour le mieux. »

Ainsi, les pressants appels du gouvernement n'ont pas eu d'échos bien retentissants.

Après avoir dit quelques mots du caractère général des élections anglaises, après avoir signalé les résultats numériques, disons quelle est enfin l'interprétation logique qu'on peut dégager de ces résultats.

Il n'y a pas de victoire ; la montagne a accouché d'une souris. Et néanmoins, on peut dire que le bénéfice des élections est pour les unionistes.

1° La tactique contre la Chambre des lords n'a pas réussi. « En vain le puritain gallois, écrit M. Jacques Bardoux en parlant de M. Lloyd George, dans ses discours émaillés de citations bibliques, a-t-il sommé le peuple anglais de partir en guerre contre le chômage et le paupérisme, a-t-il montré, par-delà les grilles des parcs aristocratiques, la terre promise. Les colonnes qu'il veut lancer à l'assaut manquent de recrues et d'ardeur. Ce n'est point avec de semblables effectifs et de pareils soldats qu'on va de l'avant ; il faut se contenter de camper sur les positions conquises. » (1)

---

(1) Le *Journal des Débats*, 17 janvier 1910.

Et nous lisons dans le *Temps* (1) : « Les ministres anglais pensent que l'ensemble de la société anglaise se décompose en grands propriétaires, d'une part, et en prolétaires de l'autre. Or, l'examen le plus rapide de la structure réelle de la vie anglaise montre combien cette conception est éloignée de la vérité... Aussi, l'appel fait aux instincts rapaces d'un prolétariat hypothétique est sûr d'échouer, parce que le facteur dominant dans la situation est l'homme tranquille, dont l'existence modérée est en rapport avec sa position et qui existe par milliers dans tous les échelons de la société. » Ces lignes, écrites par un grand chef unioniste ne sont peut-être pas l'expression de la vérité la plus exacte (2).

Quoi qu'il en soit, M. Lloyd George a vainement essayé de jeter ses troupes à l'assaut de la Chambre des lords. Le coup de clairon si vigoureux sonné contre elle n'a pas produit dans les masses anglaises le soulèvement qu'on en attendait. C'est que, en dépit de ce qu'eût peut-être pensé M. Thiers, la « vile multitude » n'est pas, en Angleterre, aveuglément dévastatrice, et sur-

---

(1) Le *Temps*, 24 novembre 1909.

(2) V. La *Revue Bleue*, 16 avril 1910. M. Ernest Lémonon nous montre que les circonscriptions urbaines du Nord où prédomine l'industrie ont voté dans l'ensemble (on peut excepter Liverpool et Birmingham où les résultats ont été divisés) pour les radicaux ; au contraire, les circonscriptions du Sud où prédominent les petits paysans et agriculteurs ont donné leurs voix aux conservateurs.

tout, en obéissant au cri de ralliement de M. Lloyd George, elle eût peut-être cru que c'était à une démolition complète et sans lendemain qu'on la conviait, alors sûrement que dans l'esprit de tous, hormis de quelques violents, il ne s'agissait que d'une réforme, opportune en somme.

2° Le spectre d'une disette possible a été dressé devant ouvriers et paysans, au grand détriment des candidats radicaux.

Les radicaux avaient dit aux électeurs : « Si vous ne nous élisez pas, vous aurez le pain cher » ; les conservateurs ont dit, de leur côté, en montrant les libéraux : « Si vous les nommez, vous n'aurez pas de pain. » Or, le peuple voit que le nombre des chômeurs est grand ; l'argument des conservateurs lui a paru avoir du poids. Ainsi nous expliquons-nous que les élections se soient faites sur la question du libre-échange (1).

Mais il y a plus que cela, d'après M. Jacques Boudoux. Voici : « Les réformes agraires, pas plus que les lois ouvrières, ne paraissent pas avoir provoqué dans les rangs des travailleurs purement saxons — je ne parle pas de ceux du Nord — un grand élan d'enthousiasme et de gratitude. Comment expliquer cette indifférence du journalier agricole, du petit fermier, dans les contrées du centre et au-delà ? Préfère-t-il, au plan radical des œuvres viagères, le système conservateur des pro-

(1) V. la *Revue des Deux-Mondes*, numéro du 1er février 1910, sous la signature de M Francis Charmes.

priétés paysannes ? C'est peu probable. L'homme du peuple de l'autre côté de la Manche, qu'il habite la ville ou les champs, n'a pas le culte français pour l'indépendance économique. Des fermiers, des manœuvres, se sont, à maintes reprises, refusés à acquérir les terres que voulaient morceler de grands propriétaires ; ils préfèrent rester salariés. D'autre part, il est peu probable que la propagande protectionniste ait fait de nombreux adeptes dans les rangs des journaliers agricoles ; leur existence est trop précaire pour qu'ils restent insensibles à la perspective d'une hausse de denrées alimentaires. Leur vote en 1906 est là pour le prouver. Si, en 1910, une bonne partie d'entre eux, a emboité le pas derrière les fermiers et passé dans le camp tory, c'est tout simplement que les attaques forcenées contre une *gentry,* restée généreuse, les ont surpris et inquiétés. Cet appel à la jacquerie a fait long feu. Pour en être étonné, il ne faut rien connaître de la campagne anglaise. Quand on a vu le respect dont, dans le centre et le sud de l'Angleterre, les boutiquiers et les journaliers, même radicaux, entourent le lord, on comprend qu'ils se soient refusés à envoyer ce gentilhomme de vieille souche à la guillotine fiscale. » (1)

3° L'appel au patriotisme anglais, clamé par les unionistes, a été préféré au pacifisme radical.

On a fait remarquer très justement que la ten-

(1) V. Le *Journal des Débats*, 20 janvier 1910.

dance pacifiste était la propre des radicaux de toutes nuances et de tous pays. La chose est vraie pour l'Angleterre. Un jour on parlait de l'organisation du service militaire devant Winston Spencer Churchill ; il répondit, « Non ; nous voulons un gouvernement qui pense un peu plus au travailleur anglais, et qui, au lieu de regarder surtout au dehors, regarde surtout, sinon complètement, au dedans. »

Et pourtant, dit en parlant de l'Angleterre M. Gabriel Hanotaux (1), nous trouvons deux périls au moins : « le péril maritime, dont on parle, parce qu'il est possible encore, peut-être, d'y porter remède, et le péril militaire... dont on ne parle pas. Sur ces sombres perspectives, un ciel sinistre, encombré d'un vol de dirigeables... L'Angleterre doit avoir, en décembre 1910, 10 Dreadnoughts ; en 1911, 16 ; en avril 1912, 20 ; mais l'Allemagne aurait, en décembre 1910, 5 Dreadnoughts ; en 1911, 17 ; en avril 1912, 21 ou 25. Mais l'accroissement n'en reste pas moins des plus inquiétants, surtout si l'on considère que l'Angleterre est obligée de surveiller et de défendre une immense étendue de mers, tandis que l'Allemagne concentre toutes ses forces d'attaque dans la mer

---

(1) La *Revue hebdomadaire*, 19 février 1910, p. 302 et 303.

Voir aussi *Nineteenth Century* (février 1909, août-décembre) ; *National Review* (mars-octobre 1909) ; *Revue de Paris*, 1er décembre 1909.

du Nord. » Pour ce qui est du péril militaire, nous connaissons la réponse de Winston Spencer Churchill, assez édifiante, malgré qu'ils cherchent à s'en défendre, sur les sentiments militaristes des radicaux.

Mais si les radicaux sont pacifistes, l'Anglais est patriote de tempérament. Et il a préféré le chauvinisme d'un lord Lansdowne au pacifisme d'un Churchill.

Une fois de plus, l'attitude des libéraux a nui à leur victoire, eux qui prêtèrent une oreille trop complaisante aux protestations amicales de Guillaume II.

4° L'institution du vote plural a favorisé les succès conservateurs.

On nous répondra peut-être : « tous les citoyens bénéficient, le cas échéant, du vote plural. » Nous en sommes d'accord ; seulement, nous ferons remarquer que les statistiques nous apprennent que sur 600.000 électeurs (1) possédant plusieurs votes, 500.000 sont des conservateurs !

« Le célèbre juge Bucknill quittait le Palais, vendredi dernier, ayant terminé son audience habituelle ; il était à Euston-Station à 4 h. 10, juste à temps pour attraper le train qui le déposait à Northampton à 5 h. 32 ; là, une automobile l'attendait qui l'emmenait à fond de train à la salle de vote ; le juge déposait en hâte son bulletin, remontait en automobile, et arrivait quelques ins-

(1) D'après *Westminster Gazette*.

tants avant le départ du train de Rugby à 5 h. 49 ; il débarquait à Rugby à 6 h. 18, déposait un second bulletin de vote dans l'urne électorale de cette autre circonscription, retournait à la gare, montait dans le train de 6 h. 25, qui, heureusement, avait 8 minutes de retard, et rentrait à Londres assez tôt pour pouvoir traverser presque toute la ville et partir de Waterloo-Station à 8 h. 55, afin de regagner son home d'Epsom. » (1)

L'exemple est curieux, mais exact ; il nous permet de conclure que le jour où le principe « un homme, un vote » sera admis, le parti libéral aura accompli une grande victoire (2).

Et plus encore que le parti libéral, le parti du travail, le *Labour Party*. « Le *Labour Party*, écrit M. Paul Louis (3), a eu encore à souffrir des pratiques qui, pour être copieusement niées, n'en per-

---

(1) Un exemple du vote plural d'après J. Coudurier.

(2) « Un des premiers actes du nouveau ministère libéral dans la session de 1906 fut de présenter un projet de loi abolissant complètement le vote plural. On ne pouvait pas atteindre ce résultat en faisant de la résidence une condition du suffrage parce qu'en Angleterre un homme peut posséder plus d'une résidence. Le projet portait donc que l'électeur devrait choisir, parmi les localités où il possédait les conditions du suffrage, celle où il désirerait être recensé, et il lui était interdit de voter ailleurs. Le projet fut admis par la Chambre des Communes, mais aussitôt rejeté par la Chambre des Lords. » V. Lawrence Lowel, *Le gouvernement de l'Angleterre*, trad. Nerincx, 1910, p. 261.

(3) La *Revue Bleue*, numéro du 5 mars 1910.

sistent pas moins en Angleterre, comme dans nos pays continentaux. L'abus qui consiste, en échelonnant les scrutins sur plusieurs semaines, et en autorisant le même citoyen à voter dans plusieurs localités, à avantager notablement les riches, que les déplacements n'effrayent point, n'est encore qu'une des tares secondaires du régime électoral britannique. Au fond, les électeurs des campagnes et des petites villes, que le landlord jette à la rue, s'il n'est pas renvoyé aux communes, ne disposent que d'une liberté théorique. On a calculé que les candidats, au cours de la récente consultation, avaient dépensé une somme globale de 40 millions ; mais ce chiffre représente mal la puissance de compression que manient les détenteurs des grandes fortunes, en un pays où tel duc accumule 75 millions de revenus, et où 400 propriétaires accaparent la moitié du sol arable. C'est en combinant tous ces éléments matériels et moraux qu'on peut seulement apprécier l'effort donné par le parti ouvrier et la valeur des premiers résultats qu'il a conquis de haute lutte. »

5° La question du Home Rule Irlandais, c'est-à-dire la question de l'autonomie de l'Irlande, inscrite au programme libéral, a été une sérieuse cause de l'échec du parti libéral.

Que les libéraux aient inscrit la question du Home Rule dans leur programme, cela ne prouve aucunement leur amitié pour l'Irlande, ou, plus exactement, leur désir de voir l'Irlande s'affranchir politiquement. L'attitude actuelle de M. As-

quith, sans remonter plus haut, nous le laisse suffisamment supposer ; la sympathie des libéraux allait aux *voix* irlandaises dont l'appoint apparaît, pour le ministère, de plus en plus nécessaire chaque jour.

Et ici, encore, le tempérament anglais s'est montré en contradiction avec l'attitude que les radicaux se sont donnée, à la veille du scrutin. Les radicaux auraient dû se souvenir, comme le fait remarquer M. Paul Mantoux (1), que « la fortune de la Chambre des lords est d'avoir fait échec, en 1893, au second *Home Rule Bill* de Gladstone. La majorité qui avait voté ce bill n'était solide, ni aux communes, ni dans le pays... Le bill n'était populaire qu'en Irlande, et parmi la fraction la plus avancée du parti libéral... La décision des lords provoqua des récriminations très naturelles de la part de la presse libérale, mais elle donna, somme toute, satisfaction au sentiment et au préjugé public. Et lorsque, deux ans plus tard, les élections générales la confirmèrent en portant au pouvoir les conservateurs et les unionistes coalisés, les lords purent se vanter d'avoir accompli une grande victoire... »

La question du Home Rule a donc nui au parti libéral. Encore M. Asquith s'estimera-t-il un peu récompensé, si ces arbitres de la majorité actuelle, qui s'appellent les Irlandais, lui manifestent leurs

---

(1) V. la *Revue de Synthèse historique*, t. XVII, p. 13.

remerciements en accordant leurs suffrages au ministère.

Voilà quelles sont, peut-on dire, les cinq grandes causes essentielles du pseudo-succès conservateur (1). Il n'aura certes pas été inutile de les mentionner.

Sans doute, c'est la question constitutionnelle qui nous importe par-dessus toutes les autres. Mais une des raisons qui nous feront peser l'opportunité de la réforme de la Chambre des lords, sera précisément la réponse du scrutin. Il aura donc été utile d'analyser le sens exact de cette réponse du peuple, afin de conclure (nous pouvons dès à pré-

---

(1) Pour ceux qui s'étonneraient de ce succès, il ne faut pas s'exagérer l'idée que les lords sont ouvertement allés contre l'opinion populaire. Il faut songer, comme cela a été dit plus haut, qu'il existe en Angleterre une très puissante organisation de partis. « Or, fait remarquer le professeur Lawrence-Lowell, l'accentuation même des partis a rendu plus facile pour les pairs la résistance contre un ministère libéral, car, en prenant cette attitude, ils s'opposent évidemment, non pas au peuple entier, mais à une partie du peuple seulement, et à une partie qui ne dépasse l'autre que par une très faible majorité. » A. Laurence-Lowell. *Le gouvernement de l'Angleterre*, traduction Nerincx, 1910, p. 501.

La plupart des revues anglaises de février ont commenté les résultats électoraux, et comme il fallait s'y attendre, conservateurs et libéraux se déclarent également enchantés et pleins de confiance dans l'avenir.

Sur les résultats des élections au point de vue économique, voir l'article de M. J. Bardoux, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er avril 1910.

sent le dire), que le scrutin n'étant pas la représentation vivante et réelle de la pensée populaire, on ne saurait accorder à ces chiffres qu'une signification sagement mûrie.

Nous allons délaisser le côté historique de la crise anglaise que nous étudions au cours de ces pages.

Nous avons montré la genèse de cette crise : la démocratisation croissante de l'Angleterre, obéissant à une évolution nécessaire et finissant par s'étonner un jour des prérogatives exorbitantes de certains de ses enfants. C'est là, nous l'avons dit le vrai fondement de la lutte.

L'apparition d'un budget radical et presque socialiste a été l'étincelle qui a mis le feu aux poudres.

Nous savons l'issue du combat. Il a été engagé sur des données précises, mais le peuple a répondu à côté de la question qu'on lui posait. La course électorale aboutit à un *dead heat,* les deux principaux partis en lutte arrivant au poteau en nombre égal. En sorte que les problèmes graves et impérieux du début de la lutte se posent encore à son issue, avec la même intensité : réforme intérieure, avenir économique, politique mondiale - impérialisme ou pacifisme. « Il y avait une majorité hier ; il n'y en a plus du tout aujourd'hui... Personne n'est vainqueur ; tout le monde est battu... Un seul fait ressort des chiffres : les dissidents, travaillistes et Irlandais sont maîtres des scrutins, c'est-à-dire de la politique britannique... Indécision,

confusion. Quel sera le gouvernement ? Quels seront les *directives* ? (1)

Les grands problèmes sont de nouveau posés.

Nous allons nous occuper de l'un d'entre eux : la question de la Chambre des lords. C'est le plus important de tous, chacun le sent, en dedans et même en dehors du Parlement anglais.

C'est le problème initial, s'il est vrai, comme nous avons essayé de le montrer, que la crise puisse se résumer en un antagonisme de classes. C'est le problème des problèmes, et si nous ne pouvons avoir la prétention de le résoudre dans la plus stricte équité, du moins allons-nous essayer d'en poser les termes exacts, et de signaler les diverses solutions qu'il peut comporter, au cours des explications de la deuxième partie de cette étude.

---

(1) V. *La Revue hebdomadaire*, n° du 19 février 1910.

DEUXIÈME PARTIE

DES SOLUTIONS QUI ONT ETE PROPOSEES POUR RESOUDRE LE PROBLEME DE LA CHAMBRE-HAUTE.

Dans la deuxième partie vont être successivement exposées chacune des quatre principales solutions proposées pour la résolution du problème de la Chambre-Haute.

1° L'abolition pure et simple et le gouvernement par une seule Chambre, la Chambre des communes.

2° La quasi-abolition de la Chambre-Haute, désormais remplacée par un sénat électif.

3° La réforme des lords par une modification de leur recrutement, avec maintien de leurs pouvoirs législatifs et financiers actuels.

4° La réforme des lords par une limitation de leurs pouvoirs législatifs et financiers, sans atteinte à leur recrutement actuel.

Ces quatre solutions seront chacune étudiées dans un chapitre spécial de cette deuxième partie.

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION DE L'ABOLITION PURE ET SIMPLE DE LA CHAMBRE DES LORDS ET LE GOUVERNEMENT PAR UNE CHAMBRE.

L'idée de la suppression pure et simple de la Chambre des lords peut paraître, dès le premier abord, hardie et malfaisante. Disons même, par avance, que nous n'y souscrirons pas. Il n'en résulte pas moins que la question a fait l'objet, non seulement de harangues, mais de propositions législatives. Elle mérite, ne fût-ce qu'à ce double titre, examen.

Disons aussi que si l'idée de l'abolition radicale de la Chambre-Haute, est habituellement l'apanage des violents et du vulgaire qui ne réfléchit pas, il se trouve encore des personnalités anglaises, dans le camp des hommes d'état d'aujourd'hui, par la partager.

Pour poser le problème, il nous suffira de rappeler de quelles tendances conservatrices la Chambre des lords s'est trouvée pénétrée au cours du dernier siècle et plus spécialement depuis 1832.

Cette attitude est la cause fondamentale de cette

hostilité sourde qui n'a fait que violemment éclater à la suite du refus du budget de 1909. « Durant les soixante dernières années, la Chambre des lords est apparue comme le champion du passé contre l'avenir, à cause de ses origines, de ses traditions, de son idéal. Elle a été lente à s'adapter aux devoirs de la nouvelle position où l'avait amenée la logique des éléments. Dès que, d'ailleurs, on envisage la situation à ce point de vue, ce qui semble étonnant, ce n'est pas qu'il y ait eu antagonisme entre les lords et les communes, mais que cet antagonisme n'ait pas été plus profond et plus prononcé » (1).

L'antagonisme ne s'est, en effet, jamais manifesté sous forme de réalisations bien catégoriques, mais déjà, en 1832, on parle de l'anéantissement prochain de cette « oligarchie injuste et égoïste » qui défie « les sentiments unanimes et les opinions du peuple », de ce corps qui « arrêtait, entravait, insultait, foulait aux pieds, méprisait et tournait en dérision le peuple » (2). Le duc de Richmond déclarait à Greville qu'il « pensait que la Chambre des lords était à peu près finie » ; lord Lyndhurst constate tristement qu'il n'y a « aucune chance de la voir vivre encore dix ans », et lord Abercromby pense avec désespoir qu' « aucun corps ne peut

---

(1) *Le développement du Parlement pendant le XIX^e^ siècle*, par Lowes Dickinson, page 128.

(2) V. les discours de Roebuck et d'O'Connell, *Hansard's*, vol. XXX, pp. 1162, etc.

se relever de l'état de mépris dans lequel elle est tombée ».

Nous ne suivrons pas dans ses manifestations, toutes théoriques d'ailleurs, cette pensée, au cours des années qui nous séparent de l'*act* de 1832. Considérons seulement les temps modernes.

Le 25 juin 1907, MM. Arthur Enderson et Macpherson ont déposé, au nom du Labour Party, l'amendement suivant :

« La Chambre-Haute étant une fraction irresponsable de la législature et nécessairement représentative seulement des intérêts opposés à la prospérité générale, est un obstacle au progrès de la nation et doit être abolie ». En terminant son discours, M. Macpherson a ajouté, s'adressant aux libéraux : « Toutes les fois que les trade-unionistes se sont réunis, la résolution qu'ils ont votée contre la Chambre des Lords a été prise à l'unanimité absolue. Dès lors, je crois pouvoir dire que les 500.000 électeurs que nous représentons attendent là le gouvernement ; ils se préparent à juger s'il est ou non sincère. S'il revient devant le pays sans avoir fait quelque chose dans cette direction, il sera étranglé tout comme le parti tory a été étranglé en 1906. » (1)

Cet amendement a été repoussé par 315 voix

---

(1) *Hansard's*, 4e série, vol. 176, p. 1193 et s. et p. 1202 et s. — « Nous sommes déterminés à plier la résistance obstinée de l'autre Chambre et à la plier une fois pour toutes » *Hansard's Parl. deb.* vol. 176, p. 968.

contre 100. Ainsi la majorité s'est-elle montrée hostile à une suppression radicale. Il s'est trouvé cependant 100 voix pour appuyer la motion de MM. Henderson et Macpherson, une minorité qui donne à réfléchir étant donnée la hardiesse de la proposition ; une minorité qui est probablement de plus de 100 voix, fait remarquer le professeur Jèze, car, dit-il, « beaucoup ont voté contre l'amendement pour ne pas compromettre le succès du gouvernement. »

Plus récemment, au cours de la dernière campagne électorale, le Labour Party a lancé une déclaration de guerre aux lords, dont voici certains passages : « La grande question que vous avez à décider est celle de savoir si ce pays doit être gouverné par les pairs ou par le peuple... Le Labour Party salue avec joie l'occasion de prouver que l'âge féodal est passé et que le peuple refuse de devoir plus longtemps la vie à la tolérance des lords. Les questions sur lesquelles vous devez vous décider sont simples. Notre système actuel de landlordisme a dévasté nos campagnes, lourdement grevé nos industries, paralysé le développement de nos villes, estropié le capital et appauvri le travail. Il faut que les lords disparaissent. »

Le trait le plus curieux de ce violent appel aux armes est peut-être qu'il s'adresse aux « classes moyennes — middle-classes — aussi bien qu'à la classe ouvrière ! »

Enfin, tout dernièrement, le 22 mars 1910, lors de la discussion des ordres du jour du gouverne-

ment relatifs aux lords, ordres du jour qui étaient modérés, alors que les députés libéraux du groupe dit « avancé », sous la présidence de sir Charles Dilke ont déclaré être en communion d'idées avec le chef du gouvernement, le parti ouvrier a annoncé le dépôt d'un amendement aux ordres du jour préconisant l'abolition pure et simple de la Chambre-Haute.

M. Asquith lui-même qui n'est pas membre du Labour Party, nous a paru un peu révolutionnaire en la matière, il y a deux ans : « J'avoue, dit-il, que la perspective d'un gouvernement par une seule Chambre ne remplit pas mon esprit de ces craintes qu'elles semblent engendrer chez beaucoup de membres de l'opposition... ».

Ajoutons vite cependant que le chef du gouvernement a fait, depuis lors, amende honorable. Nous aurons l'occasion de signaler, par la suite, à propos du discours du 10 décembre 1909 à Albert Hall et en d'autres occasions encore, l'évolution bienfaisante de ses idées touchant cette question essentielle.

Qu'il nous suffise d'avoir signalé cette tournure d'esprit, à un moment donné, du chef du gouvernement en Angleterre, pour montrer qu'elle est digne de retenir l'attention.

Au surplus, le danger est moins dans l'exposé de cette opinion en faveur d'une Chambre unique anglaise, opinion qui peut avoir été mûrement pesée, que dans l'esprit lui-même qui aura pu ins-

pirer cette opinion, esprit de haine stupide ou de farouche jalousie. Le verbe agressif qui accompagne l'exposé d'une idée discutable peut la faire plus unanimement admettre, et c'est là le grand danger ! Regrettons que des voix autorisées aient, durant la récente campagne électorale, usé du vieux procédé de l'appel à la haine du riche en faisant de l'inutilité des lords leur seule plateforme électorale. Les lords méritaient mieux que cela, et ces procédés électoraux n'étaient pas de bonne guerre dans la respectueuse Angleterre.

Il n'en demeure pas moins qu'il y a là la manifestation d'un état d'esprit singulièrement répandu.

Il y a deux ans que l'attorney général sir J. Lawnon Walton, visitant ses commettants de Leeds, s'écriait : « La Chambre-Haute est un trait de notre constitution dont nul ne peut prendre la défense, entièrement discordante avec les institutions démocratiques. Si elle survit encore, c'est que nous n'avons jamais cru être payés de notre peine en la supprimant ; mais, du jour où le gain vaudra l'effort, elle devra tomber, comme au bord de la mer sombrent à l'assaut de la marée, les murailles démantelées d'un vieux manoir. »

C'est ensuite la voix aggressive de M. Lloyd George : « J'ai toujours pensé que la Chambre des lords était une menace contre tout progrès et je ne l'ai jamais pensé autant que depuis que je suis devenu ministre. *La Chambre des lords représente la paresse du pays.* Il ne s'y trouve pas un seul ouvrier, « et ailleurs », je fais aux pairs un

grand compliment en disant qu'ils sont aussi bons que les 450 passants que vous pouvez rencontrer dans la rue de Bold, ici même à Liverpool, demain matin : des gens d'intelligence moyenne. Encore vos citoyens sont-ils des gens d'affaires, dont l'esprit s'est exercé au contact de la vie et qui ont à gagner leur pain. Tout ce que les pairs connaissent de la vie, ce sont les dépenses. Ils sont là par un accident de naissance. Siéger comme une cour d'appel aux jugements des représentants de quarante et un millions d'hommes est d'une arrogance intolérable. » (1)

Ainsi s'élève le langage âpre de M. Lloyd George. Et nous savons que cette voix mordante, cette éloquence faite de sarcasmes plaît au peuple que M. Lloyd George, à merveille, synthétise, et dont il est l'idole incontestée. Il est un jour porté en triomphe par six mille personnes pour avoir eu la note juste, encore que cruelle, à l'égard de M. Brodrick qui fut député et ministre de la guerre : « Cependant, dit-il, que vîmes-nous un beau matin ? Nous vîmes cet homme que le pays avait rejeté, faire son entrée à la Chambre des lords. Comment se trouvait-il là ? L'avait-on nommé ou choisi ? Jamais de la vie ! Il avait seulement perdu un de ses proches, son père, je crois. Alors il hérita d'un titre et d'un siège de pair d'Angleterre. Et voilà l'homme qui aujourd'hui prétend contrôler la volonté du peuple, voilà l'homme qui fait et défait

(1) Discours de M. Lloyd George à Liverpool (1906).

des lois. Pour être lord, pas besoin d'un certificat d'études, ni même d'un certificat médical : il suffit d'un certificat de naissance ; être le premier de la couvée, c'est toute l'affaire ! »

Et de fait, on aurait mauvaise grâce à trouver ces paroles curieuses à entendre dans la bouche d'un ministre, quand elles sont presque l'expression des sentiments d'une majorité.

Sans doute, on nous dira bien qu'il est toujours facile d'ameuter le peuple contre ceux « qui ne se sont donnés que la peine de naître » ; « dès que j'ai vu, dit M. Augustin Filon que la question allait se poser entre la Chambre des nobles et la Chambre du peuple, j'ai pensé que ce « ticket-là », comme disent les Américains, ne mènerait pas les unionistes à la victoire. D'ailleurs la démocratie n'obéit pas à des idées ou à des principes. Il y a en elle un boulangisme latent, qui n'attend que l'occasion de faire une bêtise. Elle applique Carlyle, qu'elle n'a jamais lu, comme M. Jourdain faisait de la prose. Toujours à la recherche d'un héros, elle prend Lloyd George quand elle ne trouve plus Gladstone ni Chamberlain. Aucun des leaders unionistes ne possédait la « personnalité magnétique » nécessaire pour hypnotiser les masses électorales. Lord Lansdowne a beaucoup d'expérience, de bon sens, de caractère ; M. Balfour est un penseur subtil et profond, un grand tacticien parlementaire, mais, en eux, tout décourage l'enthousiasme ; ils le savent et le veulent ainsi. M. Balfour, en particulier, est le moins «cabotin » des hommes d'Etat

contemporains. Comment voulez-vous que la démocratie se monte la tête pour lui ? » (1)

M. Augustin Filon y a-t-il vu bien juste ? Je ne sais si la démocratie a trouvé en M. Lloyd George le « héros » cherché. Mais elle a découvert, en tous cas, en lui, le défenseur énergique de ses intérêts les plus immédiats.

Un dernier trait pour finir. Lors du vote des crédits affectés au service intérieur du Parlement, en 1906, comme M. L. Harcourt demandait, au nom de la commission, un crédit de quelques mille francs pour un ascenseur conduisant aux appartements de la Chambre-Haute, et appuyait sa demande du fait qu'un vieux lord, perclus de goutte, ne pouvait monter l'escalier, l'extrême gauche ricana ; un député ouvrier s'écria que le vieux lord n'avait qu'à aller soigner sa goutte ailleurs et que les vingt mille francs de crédit seraient mieux employés à secourir les indigents. La boutade de l'ouvrier est brutale ; mais peut-on dire qu'elle ne cache pas une grande part de vérité ?

. . . . . .

Ainsi, la campagne contre la Chambre des lords, « ce squelette assis à la table du Conseil » comme l'appelle M. Lloyd George (2), dans le sens de la suppression, provoque si l'on y réfléchit, de sérieux commentaires. Le vigoureux dessinateur qui sous la signature de F. G. (sir Francis Carrutters

---

(1) *Le Gaulois*, 10 février 1910.

(2) Discours de M. Lloyd George à Liverpool (1906).

Gould), publie dans la *Westminster Gazette* ses caricatures, pose ainsi la question : John Bull, sous la forme d'un âne, se retourne, et, voyant attachée à ses deux pattes de derrière une lourde couronne de lord, il s'écrie : « Quel âne, il faut que je sois pour traîner après moi ces ferrailles ! » (1)

Certainement, poser ainsi la question c'est vite la résoudre ; ce qu'il importe pourtant, c'est de savoir, avant toutes choses, quelles sont les critiques que soulève la seule présence des lords pour encourir un tel jugement.

Ces critiques, nous les avons relevées au cours des pages qui précèdent. La Chambre des lords est systématiquement conservatrice ; elle est composée de membres qui n'ont pas la moindre prédisposition, pour la plupart, à légiférer, et qui, d'ailleurs, ne se font pas faute de ne pas même assister aux séances ; bref, la Chambre des lords est tout bonnement inutile et dangereuse.

Nous savons, d'autre part, que si ces critiques sont à peu près universellement reconnues, les divergences apparaissent lorsqu'il s'agit, non plus de démolir, mais de proposer une solution nécessaire.

Mais alors que certains nous proposeront bientôt des réponses sans doute différentes les unes des autres, pour ne pas dire quelquefois contraires, en tous cas des réponses établies sur des concep-

---

(1) Voir *Le Temps*, du 10 février 1907 sous la signature de M. Raymond Recouly.

tions parfois savantes, toujours réfléchies, les adversaires de la Chambre des lords qui méconnaissent les vertus du juste milieu, nous proposeront, moins par conviction précise que par parti pris ou paresse d'esprit, la démolition pure et simple sans retour d'édification.

En présence de cette « muraille de parc couverte de tessons de bouteilles », ils proposent, non point d'enlever les tessons, mais d'abattre le mur ! Sur ce terrain trop absolu, on ne saurait raisonnablement suivre ces théoriciens par trop simplistes.

Nous allons donc essayer, au cours de ce chapitre, d'apporter une réfutation aux arguments que l'on a voulu invoquer, et défendre l'existence de la Chambre-Haute, encore que l'admiration que nous lui manifestons soit très relative, à raison de ses antécédents politiques.

§ 1. L'abolition nous paraît inopportune

La suppression des lords serait-elle un bien, et cette suppression serait-elle possible qu'elle nous paraîtrait ne pas convenir au moment présent. On a, avec raison, soutenu que le scrutin du mois de janvier n'avait pas reflété la pensée vraie des électeurs. Mais, mettant de côté toutes raisons et considérations qui ont pu fausser la consultation nationale, il n'en résulte pas moins que les élections ont été loin d'affirmer le désir ardent des électeurs de voir disparaître la Haute Assemblée.

Et d'ailleurs, même à supposer que le scrutin aurait été considérablement faussé, la présence des chiffres recueillis serait une raison suffisante pour qu'on n'agît dans le sens de la suppression qu'avec une prudente modération. Car nous persistons à croire que les lords ont encore des partisans dans le pays. Le lord est, en effet, tout puissant, puisque nous savons que son influence économique est énorme. « Les gens d'Angleterre, dit M. Philippe Millet (1), gens pratiques, savent qu'il n'est pas de leur intérêt de faire la guerre à la grande propriété. Les landlords ont accaparé une partie de la terre, cela est vrai. Mais leur passion pour la chasse ne justifie pas les invectives de M. Lloyd George... La majeure partie d'entre eux s'est toujours attachée à jouer dans les campagnes un rôle bienfaisant. Il m'a été donné d'avoir sous les yeux les comptes de plusieurs grands domaines. J'ai constaté, avec beaucoup d'autres, que la moitié des revenus d'un landlord est ordinairement absorbée par les impôts, les frais d'entretien et les souscriptions aux œuvres de bienfaisance des diverses paroisses ; dans plus d'un cas, le revenu net était nul ; le plus souvent, le landlord ne tirait pas de son capital un intérêt supérieur à 2 0/0. Une tradition impérieuse oblige, en effet, les chefs de l'aristocratie anglaise à considérer l'exploitation de leurs terres moins comme une affaire que comme une fonction. Pour que leurs tenanciers soient à

(1) Voir *Le Temps*, n° du 24 janvier 1910.

l'aise, ils se contentent souvent d'un fermage inférieur à celui qu'ils pourraient exiger. Encore font-ils d'ordinaire des concessions, quand l'année a été mauvaise. Certains d'entre eux tiennent à honneur ainsi qu'en témoignent les derniers rapports sur la petite culture, de prévenir l'action de l'Etat en multipliant eux-mêmes les petits domaines (Small Holdings) ; la plupart des correspondants du *Board of Agriculture* ont reconnu, contrairement aux assertions radicales, que les Conseils du comté (correspondant à nos Conseils généraux) chargés par l'Etat d'équiper les petits cultivateurs, étaient rarement forcés de recourir à l'expropriation. Une série de lois récentes est venue, d'ailleurs, garantir les tenanciers contre l'arbitraire ; c'est ainsi que les dédommagements sont prévus pour tous les dégâts commis par le gibier. Dans l'ensemble, fermiers et ouvriers agricoles préfèrent dépendre d'un lord, puissant propriétaire terrien et fidèle aux vieilles coutumes patriarcales, plutôt que d'être écorchés vifs par un country gentleman moins fortuné, ou par l'avoué d'un marchand de saucisses. » Le rôle économique des lords ne saurait, en un mot, être mis en doute, et pas davantage, par voie de conséquence, l'état favorable de l'opinion paysanne à leur égard.

Et si la réponse du scrutin témoigne de l'influence économique des lords, elle suppose aussi des causes plus profondes et plus lointaines qui militent en faveur du maintien de la Haute-Assemblée : nous avons nommé l'œuvre législative des lords.

Le célèbre *act* de 1832 est un peu le terme du gouvernement par l'aristocratie ; il conduit vers le gouvernement par la démocratie. Il semble donc que l'aristocratie atteinte aurait dû y être hostile. Elle hâta pourtant son apparition. Et qu'on n'aille pas imaginer que ce fût par peur, car l'état de l'opinion publique, qui pousse habituellement aux réformes, n'était, à ce moment-là, « ni clair, ni défini, ni résolu, mais plutôt désorienté et, à tout le moins, indécis » (1). Ainsi donc, dit le professeur G. Lowes Dickinson (2), « tout ceci explique que l'agitation pour la réforme de 1832 et la série de mesures qui aboutit à l'acte de réforme de 1867, ne doivent pas être attribuées à une pression populaire du dehors, mais à l'action libre et spontanée de la classe gouvernante ». Le bill de 1867 est la manifestation d'un nouveau progrès démocratique, dû à la double influence des deux partis en présence ; c'est ensuite le bill de 1884 (3) qui étend encore le droit de suffrage et les lords ne s'y opposent pas. « Les conservateurs dans cette Chambre (la Chambre des lords), en tant que parti — je pense qu'ils le reconnaîtront eux-mêmes — n'ont pas fait opposition au principe de l'extension des suffrages des house-holders aux comtés. » (4). On

---

(1) *Hansard's*, vol CLXXX, p. 21.

(2) Dickinson. *Le développement du Parlement au XIX^e^ siècle*, p 63.

(3) V. le chap. II de la 1^re^ partie.

(4) *Hansard's*, vol. CCLXXXIX, p. 1444.

peut presque dire que le gouvernement du pays était offert par les lords à la majorité. Ce n'est pas à dire que le mouvement de l'opinion ne se serait pas fait menaçant, un jour ou l'autre, pour la conquête de ces garanties, mais il faut reconnaître que la classe gouvernante prévint ces désirs et voulut les dépasser même.

Pour ce qui regarde les questions religieuses (d'ailleurs moins importantes au point de vue qui nous intéresse que les extensions accordées au droit de suffrage), les lords, sans doute, firent une certaine opposition, mais ils agirent, pour l'ensemble, dans le sens de l'intérêt national bien compris.

Et pour ce qui est, en terminant, des questions de propriété, les lords, sans doute, sacrifièrent à leur propre intérêt, celui de la nation, eux, grands et puissants propriétaires fonciers. Mais nous avons, sur ce point, montré tout à l'heure que la popularité des lords est loin d'être annihilée, à cause même de leur rôle économique.

On peut conclure, en un mot, que la Chambre des Lords a, dans l'ensemble, certainement mérité la confiance du pays, par son œuvre législative, les mauvais effets de ses tendances conservatrices à l'égard de certaines mesures étant, pour l'instant, oubliés.

Nous ne parlerons pas des lois sociales que les lords ont pu voter ; le old age pensions, la loi sur le minimum de salaire, etc., etc. De ces votes, en somme presque élaborés à contre-cœur, nous ne fe-

rons pas un argument en faveur de la Chambre-Haute.

Au surplus, nous croyons avoir assez montré que les lords sont encore une force, et plus qu'une forte institution, un vieux rempart qui synthétise toute l'histoire d'un peuple, et dont personne ne souhaite la disparition.

Enfin, sachons gré à la Chambre des Lords d'avoir eu, elle aussi, sa petite nuit du 4 août. Elle, Chambre d'hérédité, n'a pas craint, un jour, de porter un coup au caractère d'hérédité de ses membres. Sans doute, nous verrons que les lords ne veulent pas renoncer à leur privilège, simplement atténué par eux, mais du moins veulent-ils montrer au peuple que leur prétendue brouille avec le progrès n'est qu'apparente, et peut-être l'opinion publique leur saura-t-elle gré de ce généreux mouvement.

Ainsi, en dépit de l'opinion des violents, et malgré que cette opinion ait quelquefois pris corps sous forme de propositions législatives, nous pensons, d'accord en cela avec la majorité de tous ceux qui se sont posés sérieusement la question depuis les récents événements, que l'idée de l'abolition pure et simple de la Chambre des lords ne sied pas à l'heure présente. Car « nulle part peut-être la distinction entre les classes de la société n'est plus tranchée qu'en Angleterre ; et pourtant, nulle part il n'existe entre ces mêmes classes moins de préjugés et plus d'harmonie, si bien qu'on a pu

dire, à bon droit, que l'Angleterre possède l'aristocratie la plus démocratique et la démocratie la plus aristocratique qui soient au monde » (1).

Et c'est ce qu'exprimait si bien M. Bulwer (2), quand il affirmait : « Vous pouvez supprimer la Chambre des lords, si cela vous plaît ; vous pouvez abolir les titres ; vous pouvez faire un feu de joie de la pourpre et de l'hermine ; mais quand vous aurez pris beaucoup de peine pour la détruire, l'aristocratie se trouvera tout aussi forte qu'avant, car son pouvoir ne tient ni aux tentures de la Chambre, ni à un sac de laine recouvert de velours, ni aux rubans et aux décorations, ni aux couronnes et aux titres nobiliaires. Son pouvoir est en vous ; il est dans cet esprit aristocratique et dans cette sympathie pour les grands, qui vous animent tous du fond de vos cœurs. Pendant que vous applaudissez aux mesures populaires, vous avez une haute idée du rang. Si vous deviez instituer demain une république, ce serait une république fondée sur l'aristocratie. »

§ 2. L'abolition nous paraît constitutionnellement impossible

L'abolition nous paraît constitutionnellement impossible en cas de résistance de la Chambre des lords elle-même. Les moyens posés pour réali-

---

(1) De Franquerille. *Les institutions... de l'Angleterre*, p. 11.

(2) E Bulwer. *England and the English*.

ser l'abolition sont donc du domaine de la théorie pure.

I. Un premier moyen de réaliser l'abolition, une fois que la majorité se serait rangée à son principe, ce serait, pour cette majorité, de voter un bill supprimant la Chambre des Lords. Mais ce bill, voté par la nouvelle Chambre, n'aurait pas, étant donnée la Constitution anglaise actuelle, force de loi de ce chef seul : après l'approbation de la Chambre-Basse, il devrait recevoir celle de la Chambre-Haute. Or, non seulement les lords voient aujourd'hui qu'ils ont encore des partisans dans le pays, ce qui suffirait à les dissuader de s'incliner devant un mouvement de l'opinion publique qui est loin d'exister, mais peut-on s'imaginer qu'ils « se décapitent ainsi par simple persuasion ? » Ce serait le cas ou jamais de renvoyer le bill aux Communes pour que celles-ci y apportent certaines modifications de principe.

On parlé d'autres moyens.

(Remarquons, en passant, que ces divers moyens, dont nous plaçons ici l'exposé, peuvent très bien être imaginés, non seulement dans l'hypothèse d'une suppression radicale de la Chambre des lords, mais même dans le cas de simple réforme conçue dans un esprit qui ne plairait pas aux lords. Ainsi, nous ne répèterons pas l'énumération de ces divers moyens à l'occasion des chapitres ultérieurs. Le système des fournées de pairs que nous allons aborder n'est même pas du tout à sa place ici, car on ne voit pas comment il pourrait se trou-

ver des gens acceptant d'être nommés pairs, pour décréter le lendemain qu'ils ne le sont plus. Nous discutons la question des moyens d'abolition du seul point de vue théorique.)

Nous avons dit qu'il existe d'autres moyens théoriques pour anéantir la Chambre-Haute.

2° La Couronne créerait-elle, comme en 1832, une « fournée de pairs », qui donnerait la majorité au ministère ? Mais les lords antiministériels sont 350 contre 75 ; il faudrait donc créer 273 pairs nouveaux ! M. Asquith hésite naturellement à réclamer pareille tentative du roi, malgré que le procédé soit classique. « En 1712, pour faire tomber l'opposition que le traité d'Utrecht rencontrait dans la Chambre des lords, il fut nécessaire d'y enlever la majorité au parti whig, qui l'y possédait alors. A cet effet, douze nouveaux pairs furent créés, choisis dans le parti opposé. » (1) « Une seconde fois, la simple mais sérieuse menace d'une pareille création suffit pour obtenir le résultat désiré. Le 17 mai 1832, le roi Guillaume IV donna, bien qu'à contre-cœur, au ministre lord Grey, l'autorisation écrite de créer le nombre de pairs nécessaire pour imposer à la Chambre des lords l'acceptation du *Reform Act*. La Haute Assemblée s'inclina et préféra donner son vote. Ce sont là des précédents bien peu nombreux, quoique décisifs ; et, dans l'Angleterre contemporaine,

---

(1) Anson. *Law and custom*. t. I², p. 345.

personne ne songe aujourd'hui à tirer du fourreau cette arme d'un autre âge. » (1)

Le procédé des fournées de pairs aurait encore un certain résultat dans le cas spécial qui a trait à ce chapitre : la suppression de la Chambre des lords, ou même dans l'hypothèse d'une transformation tellement complète que la Chambre des lords rénovée n'aurait plus la possibilité de manifester des allures conservatrices. Mais quant à se servir du procédé pour essayer de maintenir l'harmonie entre les deux Chambres, de temps en temps et sans heurts dangereux, il n'y faut pas songer (2).

Les fournées de pairs, sous la Monarchie de juillet (3), étaient parfois employées. C'était un

---

(1) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5e édit. 1910, p. 159.

(2) V. Lawrence Lowell. *Le Gouvernement de l'Angleterre*. Traduction Nerincx, p 511.

M. Burgess parle cependant des « fournées de pairs » comme d'un moyen toujours possible « The cabinet may demand of the king or queen regnant the whole power of the crown in every direction and the royal person must confer it. The cabinet may require the crown to patch the House of Lords to its liking and to dissolve the Commons, and the crown must give ear hereto and can now hardly be said to howe the power to refuse ». Burgess, *Political Science*, t. II, p. 213, et v. t. I, p 96. Voir aussi Jenks. *Parliemt. England*, p. 413.

(3) V. *Le pouvoir Constituant sous la Monarchie de Juillet* : Cours de doctorat (année 1908-1909) Faculté de droit de Montpellier, par M. Barthélemy, professeur-agrégé.

quasi-rouage de la monarchie parlementaire et cela témoignait de l'infériorité politique de la Chambre-Haute, étrangère au sort des gouvernements. La généralisation de cette pratique était, d'autre part, un affront perpétuel infligé à la Chambre-Haute, et ce caractère péjoratif de l'institution invoqué en regard de la Chambre des lords paraît jurer étrangement avec l'existence de cette grande force morale, respectable et respectée qu'est l'aristocratie anglaise (1).

3° Un troisième moyen pour supprimer en fait la Chambre-Haute, ce serait de ne pas convoquer les lords unionistes ; ils seraient ainsi exclus du Parlement. Henri VIII usait beaucoup, paraît-il, de ce droit ; seulement, il y a très longtemps de cela, si longtemps que le droit est tombé en désuétude et qu'il ne serait pas légal de l'utiliser aujourd'hui. D'ailleurs, les convocations valent pour toute la durée d'une législature ; il faudrait donc dissoudre de nouveau les Communes, procéder à de

---

(1) Parlant des fournées de pairs, M. Augustin Filon écrit : « Si on persuadait à Edouard VII de signer pareille mesure, ce serait la réalisation d'une plaisanterie célèbre de M. Frédéric Harrisson qui proposait de verser dans la noble assemblée, 400 ramoneurs pour en épurer l'atmosphère et en changer l'esprit. Si l'on suivait ce conseil, il faudrait examiner soigneusement les candidats. Car beaucoup de ramoneurs sont d'excellents tories et ceux qui ne le sont pas, le deviendraient, ainsi anoblis et débarbouillés. » V. *La Revue des Deux-Mondes* (1er mai 1910). La Chambre des lords dans le passé et dans l'avenir, p. 127 et 128.

nouvelles élections dans lesquelles le pays se prononcerait nettement et irrévocablement pour ou contre le projet de réforme constitutionnelle voté par une des Chambres et repoussé par l'autre (1).

4° Il y a un quatrième moyen : Supposons que les Communes aient voté un *bill* par lequel elles décident la suppression pure et simple de la Chambre-Haute ; les lords rejettent le bill. Le gouvernement peut alors dissoudre la Chambre-Basse et procéder à de nouvelles élections qui se feront sur le principe du *bill* repoussé par la Chambre des lords. « Les lords admettent, en effet, que, dans ces

---

(1) V. en outre la *Contemporary Review*, février 1910.

Pour ce qui est de ne pas convoquer les pairs unionistes voici ce que disait le *Pall Mall Gazette* : « ...Voici pourquoi cette manœuvre est praticable. A part les pairs d'Écosse et d'Irlande, qui siègent par élection, trois évêques et quatre *lords of appeal* (les lords juges) qui siègent de droit, les pairs ne peuvent siéger à la Chambre sans un arrêt de convocation, *a writ of Summons*. Ce *writ* est signé d'ordinaire par la couronne à la veille d'une dissolution des communes et n'est valable que pour la durée de la législature suivante. Or, rien n'oblige légalement la couronne à signer ces *writs*. « Si le ministère obtenait de la couronne qu'elle refusât les *writs*, disait lord Courtney le 30 novembre à la Chambre des lords, il n'y aurait pas de tribunal qui pût les contraindre à les signer... Les pairs exclus n'auraient pas le pouvoir de forcer l'entrée de cette Chambre. Je ne sais pas ce qu'ils pourraient faire. Ils pourraient dans un pareil cas se réunir en masse à Trafalgar-Square ou organiser une promenade du côté de Westminster, mais au point de vue de leur défense légale, je ne connais aucun pouvoir qui leur permît de pénétrer dans cette assemblée. »

conditions, si la majorité est favorable au Cabinet, ils sont forcés de céder. Mais comment admettre que les lords puissent ainsi indirectement imposer une solution et cela, alors même que la Chambre des communes est toute jeune encore, fraîche de contact avec les électeurs ? Et même, si la dissolution et les élections ne suivent pas immédiatement le refus opposé par la Chambre des lords à la Chambre des communes, le verdict peut donner lieu à des contestations, car il est rare, dans ce cas, que les élections se fassent sur une seule issue. » (1)

Pour toutes ces raisons, il est donc permis de conclure que l'idée de la suppression radicale des lords, non seulement est inopportune, mais encore, en l'état actuel du développement de la constitution anglaise, impossible à réaliser.

§ 3. L'abolition nous parait inefficace

Constatons d'abord que c'est en Angleterre que le système de l'Assemblée unique a eu son fondement.

Dans son Histoire constitutionnelle, Stubbs (2) nous apprend que dès 1332 on constate en Angleterre l'existence de deux Chambres ; sans doute, au début, il n'y a qu'un seul local, mais les pré-

(1) V. *Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, année 1909. t. I, p. 354.

(2) Stubbs. *Constitutional History*, n° 749.

lats et les bourgeois discutent séparément ; d'ailleurs, l'institution de deux locaux distincts apparaît en 1351 (1). Cette institution des deux Chambres eut, d'ailleurs, plusieurs conséquences, entre autres les deux suivantes :

1° Pour que le Parlement tout entier fût engagé, il fallait que les deux délibérations de chacune des Chambres concordent.

2° L'ajournement de la Chambre des communes entraînait l'inactivité de la Chambre des lords (2).

Le Parlement anglais a donc comporté, de tout temps, deux Chambres. Il y eut bien un certain arrêt : La Chambre des lords fut supprimée par un Act du Long Parlement, le 19 mars 1649. Mais au mois de décembre 1657, Cromwell convoquait les électeurs pour la reconstitution d'une seconde Chambre (3). A part cette courte interruption, le principe n'a jamais été atteint.

Constatons, en outre, que c'est l'exemple de l'Angleterre qui a conduit de nombreuses nations à adopter le système du « bicamérisme ». Toutes les grandes nations européennes l'ont adopté ; il n'y a que la Grèce, le Grand-Duché de Luxembourg, la république de Costa-Rica, la Serbie qui fassent exception. Aux Etats-Unis, dans les répu-

---

(1) Subbs. *Constitutional History*, n° 749.

(2) L. O. Pike *A Constitutional History of the House of Lords*, p. 337 et suiv.

(3) V. Gardiner *Constitutional documents of the puritan Revolution*, n° 79, p. 396.

bliques de l'Amérique du Centre et du Sud, nous trouvons deux Chambres. La nécessité de deux Chambres, dit M. le professeur Esmein, « est presque un axiome de droit constitutionnel moderne ».

Mais, pour être un axiome, le système de duellisme n'en a pas moins eu d'ardents détracteurs.

La grande objection que l'on peut faire au système des deux Chambres anglaises, c'est qu'il ralentit le vote des lois. On dira peut-être que la loi n'en sera que mieux étudiée et mûrie ; cela est peu vrai pour l'Angleterre où la Chambre des lords s'entêtait systématiquement, au cours du XIX^e^ siècle, à refuser d'examiner les bills radicaux, et obligeait ainsi à plusieurs reprises le souverain à intervenir personnellement pour hâter le vote de la loi.

En outre, si on étudie la genèse du bicamérisme anglais, on s'apercevra qu'il est le produit, moins de la science que de l'histoire, et que, s'il a eu en somme de bons résultats, ces résultats sont dus à quelque accident heureux. Dès lors, diront les adversaires de la Chambre-Haute, nous ne saurions tellement bien juger l'institution, puisqu'elle est née fortuitement. Et Rabaud Saint-Etienne a pu dire à l'Assemblée constituante (1) : « Il me paraît qu'une Chambre-Haute, une Chambre séparée, n'est point dans une institution imaginée pour arrêter les dangereux efforts d'une nation assem-

(1) *Archives parlementaires*, 1^re^ série, t. VIII, p. 568.

blée. J'accorde, pour un instant, qu'elle produit cet effet et que le résultat d'un équilibre nécessité par les circonstances est devenu de la sagesse, mais il n'était pas de la sagesse originairement. L'idée de deux Chambres n'est donc pas, dans son origine, un calcul des forces politiques ; elle n'a point été imaginée pour suspendre la marche précipitée des représentants du peuple. »

Nous avons dit plus haut que l'existence des deux Chambres (et le raisonnement s'applique très bien à l'Angleterre) peut ralentir le vote des lois. C'est pour remédier à cet inconvénient que, dans beaucoup de pays, les constitutions ont mis en avant des précautions utiles. Au Brésil, la mesure consiste, dans les cas de conflits, à réunir en nombre égal des commissaires des deux Chambres ; ils sont chargés de trouver un moyen terme et de le soumettre aux délibérations des deux Assemblées. Si le moyen échoue, la question se règle à la majorité absolue dans une séance plénière à laquelle assistent les membres des deux Assemblées ; de même en Danemark, en Norvège, etc.

En France, la Constitution de l'an III avait cru résoudre le problème, en faisant accomplir, par chacun de ses conseils, une phase différente dans l'élaboration de la loi ; la proposition de loi appartenait à l'initiative du Conseil des Cinq Cents ; devenue « résolution », cette proposition allait devant le Conseil des Anciens, qui était libre de l'accepter ou de la rejeter. C'est sur cette question épineuse que la lutte est engagée par-delà la Manche.

Dans un chapitre suivant, nous en étudierons les données dans le détail. Dès à présent, il est à souhaiter que le Parlement anglais ne réalise pas le mot de Franklin : « Un corps législatif divisé en deux branches, c'est une charrette tirée par un cheval devant et par un cheval derrière en sens opposé » (1), mot que Sieyès, dénonçant l'insuffisance du bicamérisme, commentait dans les mêmes termes, dès le 2 thermidor.

Pour puissants qu'ils soient, les arguments en faveur d'une seule Chambre ne sont pas décisifs.

Les publicistes du XVIII[e] siècle étaient dans le vrai qui considéraient l'institution des deux Chambres comme un élément nécessaire du gouvernement représentatif.

Au fond et en remontant à l'origine, le propre de la Chambre des lords est d'assurer la représentation des divers membres qui composent l'aristocratie anglaise, en sorte que Montesquieu leur concède une part spéciale dans la législation : « Il y a toujours dans un Etat des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs ; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seroient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'Etat ; ce

(1) Story. *Commentaries*, § 527.

qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a le droit d'arrêter les leurs. Ainsi, la puissance législative sera confiée et au corps des nobles et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part et des intérêts séparés. » (1)

C'est ainsi, dans le même esprit, que fonctionnent ou ont fonctionné : la Chambre des Magnats en Hongrie, la Chambre des Seigneurs en Prusse, la Chambre des Pairs de notre Charte de 1814, et même, dans une certaine mesure, celle de la Monarchie de juillet (2).

Ainsi donc, à l'origine, la Chambre des lords a été la représentation de la féodalité anglaise. Et si nous considérons son rôle de nos jours, nous pourrons très bien penser qu'elle réalise à merveille la définition que donne en substance Jenks lorsqu'il considère un pays démocratique où les questions économiques se dressent et réclament une solution : La Chambre-Haute représente le capital, par opposition à la Chambre-Basse qui représente le travail.

L'exemple choisi par l'auteur est l'Australie, mais sa pensée et son raisonnement peuvent très

---

(1) Montesquieu. *Esprit des lois*, I, XI, ch. VI.

(2) V. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5e édition, p. 102.

bien s'appliquer à l'Angleterre (1). Ainsi donc, Jenks estime que dans tout pays où il y a un parti du travail en présence du capitalisme, il doit y avoir, pour représenter chacune de ces deux tendances, une Chambre d'une composition différente de l'autre Chambre : c'est bien le cas pour l'Angleterre. Nous n'en voulons, d'ailleurs, pour preuve que le caractère presque exclusivement économique qui a présidé aux récentes élections, et aussi cette parole de M. Herbert Samuel, sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur, en 1907, qui s'écriait, à la Chambre des communes, lors d'une discussion relative à la Chambre des lords (2) : « Nous ne soumettrons pas, année par année, notre législation à un corps constitué comme la Chambre des lords, un corps de grands propriétaires appelés à juger les points contestés entre le propriétaire et le tenancier, un corps d'hommes d'église (de la Haute-Eglise), qui siègent comme arbitres entre l'Eglise et les non-conformistes ; un corps de *capitalistes,* pour décider les points contestés entre le capital et le travail. »

Ainsi l'existence d'une seconde Chambre en Angleterre s'explique, en premier lieu, par la nécessité de donner à l'origine une part dans la législation à l'aristocratie anglaise, en deuxième lieu par l'existence, aujourd'hui, de deux partis, sinon ad-

---

(1) Voir Jenks *The government of Victoria* (Australia). London, 1891, p. 379.

(2) *Hansard's.* 4e série, vol. 176, p. 1011.

verses, du moins d'essence et de nature différentes : le parti du capital et le parti du travail. Elle s'explique par une troisième considération. Elle se justifie par l'argument classique qui fait de la Chambre-Haute un remède aux entraînements possibles et fréquents peut-être de l'assemblée populaire.

Nous avons montré, dès les premières pages de cette étude, comment, sous l'empire de considérations historiques, peu à peu le pouvoir est arrivé à se concentrer, dans le cabinet, entre les mains du tout-puissant Premier ministre, ce qui équivaut à constater l'avènement victorieux, en pays monarchique, de la volonté populaire. Et nous avons, du même coup, signalé le danger : la tyrannie démocratique.

Pour pallier au danger, plusieurs remèdes ont été proposés, dont trois principaux : l'influence morale du souverain, unanimement acceptée et dont les bons résultats sont indiscutés ; l'établissement du referendum, dont l'efficacité est douteuse et le principe même sujet à contestations ; enfin, la restauration de la Chambre des lords, ce qui nous paraît être le remède le plus opportun et le mieux approprié aux circonstances dans l'état actuel du gouvernement parlementaire en Angleterre.

La Chambre des communes a besoin d'un contrepoids sérieux.

Non que la politique de résistance systématique de la Chambre des lords soit encore de saison. Tant s'en faut, car désormais « l'évolution du régi-

me politique sera... dominée par cette préoccupation, qui prime tout dans la classe ouvrière, d'une réforme sociale lui donnant avec la possession des sources de la richesse l'espoir d'une condition meilleure ». (1) Il serait donc de politique néfaste pour les lords de s'opposer à de pareils désirs, car le courroux des classes ouvrières est dirigé « contre les possesseurs du pouvoir et non contre le pouvoir même ». (2)

Au lieu de pratiquer une politique de résistance, la Chambre des lords devra se confiner dans son rôle de seconde Chambre. Mais ce rôle, il sera de toute nécessité, qu'en vue des intérêts du pays et des siens propres, elle le remplisse scrupuleusement (3).

Car le ministre Lloyd George est entré avec tellement de franchise et peut-être d'insouciance, dans la voie des innovations et des réformes sociales, qu'un esprit prudent peut, d'ores et déjà, craindre que, tôt ou tard, et de préférence tôt, la Chambre-Haute, alors d'ailleurs restaurée et rajeunie, ait à jouer ce rôle de Chambre modéra-

---

(1) *Le développement du Parlement...* Dickinson. V. la préface par le professeur Deslandres, page XXXVI.

(2) Benjamin Constant. *Principes de politique*. . p. 16.

(3) La Chambre des pairs, disait Barante, est « la représentation aristocratique des supériorités sociales, essentiellement gardienne de l'ordre qui la protège, et de la stabilité qui la conserve. » *Vie politique de Royer-Collard*, II, 465.

trice, rôle dont ses créateurs ont voulu l'investir spécialement.

Ce troisième argument est exprimé sous une autre forme par le professeur Dickinson (1). « La question de savoir à quel point nous sommes disposés à soutenir la Chambre des lords..., dépend de notre appréciation sur la Chambre des communes, et la question pour nous n'est pas seulement de savoir si nous admirons la constitution et la conduite de la Chambre-Haute, mais si notre sentiment de désaffection pour elle est si profond, et notre confiance en la Chambre des représentants si complète que nous soyons disposés à confier à cette dernière le monopole du gouvernement. » Si donc, comme nous l'avons dit plus haut, nous estimons que les tendances de la Chambre-Basse doivent trouver un contrepoids dans la sagesse de la Chambre-Haute, nous estimerons que non seulement celle-ci ne doit pas être supprimée purement et simplement, mais même qu'elle doit être restaurée pour mieux jouer son rôle de Chambre modératrice.

Nous avons ainsi essayé de justifier l'existence de la Chambre des lords, à notre époque où elle a de si violents adversaires, en montrant successivement l'inopportunité de cette dissolution, l'impossibilité constitutionnelle qu'il y aurait d'ailleurs

---

(1) Dickinson. *Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle*, page 145.

à l'accomplir, et surtout les mauvais résultats que, même possible et même opportune, elle ne pourrait qu'entraîner après elle.

Ainsi, la Chambre des lords ne veut pas, suivant le mot de Chamberlain, « être jetée en dehors de la Constitution ». Mais si, comme le dit Dickinson (1), « la question de savoir à quel point nous sommes disposés à soutenir la Chambre des lords dépend de notre appréciation sur la Chambre des communes », il importe, entre autres bons résultats que la Chambre-Basse tendra à réaliser, qu'elle commence, en premier lieu, par bien refléter la pensée du pays dans la personne de ses membres.

Les partisans anglais de la représentation proportionnelle viennent à ce sujet de publier un manifeste électoral, au commencement du mois de décembre 1909, d'autant plus digne de retenir l'attention, qu'il a été signé par des hommes du rang de lord Courtney of Penwith, lord Cromer, lord Hugh Cecil, lord Balfour, lord Arebury, sir Félix Schuster (2). En voici le passage le plus remarquable :

« Au moment où l'on propose de donner aux Communes le moyen de faire prévaloir leur volonté sur celle de la Chambre-Haute, nous désirons faire observer à nos concitoyens que, avant toute autre réforme et avant toute chose, ce qu'il

(1) Voir Dickinson, *Le développement du Parlement au XIX^e siècle*, p. 145, déjà cité.

(2) Voir *Le Temps*, n° du 7 décembre 1909.

faut, c'est faire de la Chambre des communes elle-même une image plus fidèle, plus digne de confiance et plus durable de la volonté nationale... Si toutes les opinions importantes trouvent leur expression à la Chambre des communes dans la mesure où elles sont partagées par le pays, la volonté de la nation sera exprimée par celle de la majorité parlementaire et les vues des minorités seront entendues en proportion de leur force.

» En résumé, nous désirons souligner l'idée de la représentation proportionnelle comme l'une des plus dignes d'être méditées pendant la grande controverse où nous nous sommes engagés. Nous ne soutenons pas que cette réforme puisse être réalisée dès maintenant en vue des élections qui vont avoir lieu. Nous souhaitons seulement que vous y pensiez pendant la durée de la lutte et que vous compreniez quel sentiment de sécurité elle nous vaudrait dans nos présentes inquiétudes. Le moment est grave. Il exige de la réflexion et de la résolution ; nous ne devons pas reculer devant l'ennui d'une innovation. »

Il faut donc avoir confiance dans la sagesse du peuple anglais et dans le respect qu'il sait témoigner aux choses du passé, et croire que si « le veto des lords doit aller rejoindre le veto de la Couronne », suivant le mot de M. Asquith, la pensée du Premier ministre n'est pas autrement révolutionnaire. « Courageusement fidèle à sa tâche de modérer l'élan des passions inconsidérées de la nation, disait Guizot, l'aristocratie anglaise n'a ja-

mais abdiqué son droit à traverser la première tous les dangers, à tenter la première tous les progrès. Elle a ralenti l'envahissement du flot montant de la démocratie, elle a ouvert ses rangs à tous les mérites éclatants, elle a rendu ses enfants à la vie commune et au travail commun, active à porter le fardeau des destinées nationales dans toutes les carrières, ardente à faire marcher l'Angleterre à ce poste glorieux d'avant-garde des libertés fortes et régulières qu'elle occupe depuis tant de siècles. »

Acceptons en substance, pour la Chambre des lords, ce jugement de Guizot, et souhaitons surtout qu'elle s'en rende digne à l'avenir. Alors, ne sera plus vrai le mot de Walpole à son ancien adversaire Pulteney, lorsqu'ils furent devenus, tous les deux, membres de la Chambre-Haute : « Mylord Bath, vous et moi, nous voici maintenant deux des personnages les plus insignifiants de l'Angleterre ! » (1)

---

(1) On peut consulter, pour la défense de la Chambre des lords, la longue étude, parue dans le *Daily Graphic*, n° du 6 février 1895, et dans laquelle est expliquée l'attitude de la Chambre Haute vis-à-vis des principales mesures libérales qui lui furent soumises depuis 1832.

On peut également consulter, pour le réquisitoire contre la Chambre des lords, l'article paru sous la signature de M. Atherly Jones, dans *Nineteenth Century*, n° de décembre 1894.

CHAPITRE II

LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS PAR SON RECRUTEMENT, SANS ATTEINTE AUX POUVOIRS LÉGISLATIFS ET FINANCIERS DE SES MEMBRES : L'ÉTABLISSEMENT DU PRINCIPE ÉLECTIF.

Une solution extrême vient d'être signalée comme ayant fourni la base de propositions législatives qui, d'ailleurs, ont peu de chances de voir le jour de si tôt : l'abolition pure et simple de la Chambre des lords et le gouvernement par une seule Chambre.

Une deuxième solution, qui rallie presque aussi peu de partisans que la première, consiste à supprimer indirectement la Chambre des lords actuelle pour la remplacer par un Sénat totalement électif.

Il est entendu que le résultat le plus évident de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, c'est la diminution des pouvoirs de la Chambre-Haute.

En matière financière, la Chambre-Haute est devenue une sorte de Chambre d'enregistrement qui discute rapidement et pour ainsi dire pour la forme, les *Finance Bills* que lui présentent les Communes.

En matière législative ordinaire, la Chambre-Haute est devenue une sorte de Chambre de résistance : « Depuis 1832, la règle semble s'être établie que, lorsque le pays s'est nettement déclaré en faveur d'une mesure et que cette mesure est soumise par la Chambre des communes à la Chambre des lords, la Chambre-Haute la vote, quand même la majorité de ses membres la désapprouverait ; elle limite son opposition à des amendements de détail. » (1) Mais le pouvoir des lords reste entier, « si le pays n'a pas exprimé une opinion bien arrêtée sur une mesure adoptée par la Chambre des communes, ou si, le pays ayant demandé le vote d'une mesure d'un certain ordre, les lords jugent que la mesure à eux soumise ne répond pas aux désirs du pays ou contient des dispositions qui n'ont pas été envisagées par les électeurs et qu'il convient de soumettre à leur jugement. » (2)

Tels sont les pouvoirs financiers et législatifs de la Chambre des lords actuelle.

Certains membres du Parlement anglais se sont émus en présence d'un tel anéantissement, et l'exemple, entre beaucoup d'autres, de notre Sénat français que certains critiquent, mais dont chacun reconnaît l'utilité et, plus que l'utilité, la puissance politique, cet exemple, disons-nous, a con-

---

(1) Anson *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, I, p. 314 ; et dans le même sens Todd, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, I, p. 9 et suiv.

(2) Anson. *Op. cit.*, I, p. 316.

duit ces membres à concevoir comme possible le renversement de l'antique Chambre des lords et son remplacement par une sorte d'assemblée élective, dans le genre de notre Chambre-Haute française.

Ce sera, au surplus, ajoute-t-on, le vrai moyen pour la nouvelle assemblée de ne plus encourir le reproche de Chambre non représentative qu'on lui adresse depuis bien des années, et qui est, il faut le reconnaître, amplement justifié. Le même reproche était d'ailleurs adressé, en France, aux Sénats du Premier et du Second Empires et aux Chambres des pairs sous la Restauration de la Monarchie de juillet. Et, plus récemment encore, nos lois de 1875 avaient établi une classe de sénateurs inamovibles (1).

Ainsi, le prétendu caractère représentatif de la Chambre des lords a fait déjà, depuis longtemps, l'objet de contestations justifiées.

« Le membre de la Chambre des pairs est un grand mandataire nommé par la loi pour exercer une partie de la législation et les grandes fonctions judiciaires... Il est vrai que ces grandes fonctions sont attachées à la naissance, ou, plutôt, à la primogéniture ; c'est un hommage rendu à la féodalité, si prépondérante encore il y a cent ans ; c'est une institution gothique et ridicule en même temps, car si les rois sont devenus héréditaires,

(1) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 5e éd., p. 231.

pour éviter les troubles civils que leur élection serait capable d'occasionner, il n'y a pas de raison pour craindre rien de semblable à la nomination d'un simple lord. » (1)

Ainsi, les membres de la Chambre des lords ne sont pas obligés de venir, à époques fixes, solliciter du peuple le renouvellement d'un mandat, en même temps que prendre contact avec l'opinion populaire du moment, et ils ne sauraient ainsi, à raison de cette situation exceptionnelle, revendiquer le caractère représentatif que procure l'élection (2).

Le plan de réforme de la Chambre des lords, établi dans le sens que nous venons d'indiquer, a été discuté dans les séances des 24 et 25 juin 1907, et publié dans la *Fornightly Review* du mois de janvier de la même année (3).

Les membres de la nouvelle Chambre seraient tous élus pour 15 ans, et il serait procédé, tous les

---

(1) Sieyès. *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?* p. 89, note 1.

(2) « If the House of lords is a body co-ordinate with the House of commons, independant of the crown, what has it to do with the will of the nation ? *The peers have no constituents.* They have no means of knowing what the mass of the nation thinks except through the House of Commons, which represents the nation. If that does not bind them, there is nothing that can. » *Daily News*, 28 octobre 1892.

(3) *Hansard's...* 4th series, t 176, p. 1193 et s., 1514. V. aussi *Travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1909, 1, p. 342 (article du professeur Esmein) ; voir aussi Alfred-R. Wallace *A new House of lords*, 204 et s.

cinq ans, à un renouvellement partiel. C'est, avec les différences de délais, le même système qu'emploie notre Sénat. En outre, les membres de cette Assemblée ne pourraient être pris que parmi certaines notabilités, préalablement désignées comme susceptibles de fournir la base du recrutement. C'est le système adopté chez nous, en 1875.

Les membres seraient élus à raison de deux par comté et le total ainsi atteint serait de 242.

Quant au corps électoral, il se composerait des membres des conseils de paroisse, de district, de bourg, de comté, réunis à cet effet. D'après le projet déposé en 1888, par lord Kenry, chaque conseil de comté pourrait recommander à la Couronne un candidat pour être nommé, par elle, membre de la Chambre des lords, et les lords ainsi présentés et nommés, ne devaient rester en fonctions que pendant neuf ans, pouvant toujours être présentés et nommés à nouveau. C'est là un système de transition : la présentation précédant l'élection.

Voilà le système proposé. On s'aperçoit, à l'examiner un peu, qu'il produit un résultat théorique surprenant : le renforcement des pouvoirs de la Chambre-Haute.

Il est aisé de comprendre que si, somme toute, la Chambre des lords actuelle a, dans le domaine de la législation, des prétentions modestes, c'est qu'elle se rend compte de son caractère de Chambre non représentative. Du jour où ce caractère disparaîtrait, par l'institution de l'électorat, la nouvelle assemblée sentirait, dans son origine mê-

me, la force de soutenir des prétentions jusqu'ici insoupçonnées. C'est, au fond, ce qui se produit chez nous, en France, où l'on considère quelquefois le Sénat, non comme une seconde Chambre, mais comme une Chambre secondaire, si l'on peut ainsi dire ; et l'on comprend par suite les prétentions du Sénat, s'insurgeant contre une pareille théorie que ne justifie point le caractère électif de ses membres.

Toute la question se pose donc uniquement de savoir, non pas si une Chambre anglaise élue dans les conditions du Sénat français devrait voir ses pouvoirs augmenter sensiblement, ce qui est presque l'évidence, mais si, étant données les conditions de gouvernement de l'Angleterre contemporaine, il y a nécessité d'instituer pour l'avenir une Chambre-Haute plus puissante que la Chambre des lords d'aujourd'hui.

On peut raisonnablement estimer que non.

M. Balfour a pensé (1) qu'une seconde Chambre élective entrerait en conflit avec les communes, soit en matière administrative, soit en matière législative. Elle ne manquerait pas de dire : « Nous tirons notre autorité, comme la Chambre des communes, de la communauté dont nous sommes les représen-

(1) *Hansard's Parl. Deb.*, vol. 176, p. 926, séance du 24 juin 1907.

A l'opinion de M. Balfour s'oppose l'opinion de Sir Edward Grey, pour ne citer que l'homme d'État contemporain le plus en vue, partisan de l'institution du Sénat électif.

tants immédiats. Comme la Chambre des communes, nous avons le droit de dire si le ministère a ou n'a pas notre confiance ou la confiance du Parlement. » Ce serait introduire une complication très grave dans notre système constitutionnel ; ce serait amener des difficultés que nous ne connaissons pas, conclut M. Balfour.

Cette raison n'est pas négligeable ; mais le professeur A. Lawrence Lowel fait, lui, une part aux considérations historiques pour asseoir son rejet de l'établissement possible d'un Sénat électif : « En fait, bien qu'historiquement parlant, la situation de la Chambre des lords ait pu être une conséquence de son caractère héréditaire et non représentatif, elle est condamnée désormais à son rôle actuel par la logique inexorable d'un système politique. » (1)

Aux origines du Parlement anglais, nous avons montré une Chambre des lords prépondérante et forte. Puis, peu à peu, l'égalité des pouvoirs entre les deux Chambres s'est implantée. Enfin, à cette égalité de pouvoirs a fait suite un rapide abaissement de la Chambre-Haute, désormais en voie de déchéance politique. On pouvait dire, à ce moment, que le vrai rôle de la Haute assemblée avait fini par lui être assigné par l'histoire même des événements. Mais la Chambre des lords, Chambre modératrice en principe, est vite devenue une

(1) A Laurence Lowel. *Le Gouvernement de l'Angleterre.* Trad. Nerincx, 1910, p. 509.

Chambre de résistance. En même temps, a crû l'importance des Communes, et postérieurement, au cours de ces quinze dernières années, on a vu un rouage nouveau, le Cabinet, prendre une supériorité marquée, presque abusive. En sorte que la Chambre des lords ne cherche plus, dans l'Angleterre moderne, où fleurit l'organisation singulièrement puissante des partis, à entraver l'œuvre législative de l'un de ces partis.

« La restriction de son pouvoir sur les bills du Gouvernement sont imposés par le principe de la responsabilité devant la Chambre populaire d'un ministère s'appuyant sur des partis hautement organisés ; son incapacité d'exercer une influence considérable sur les autres lois d'intérêt général dérive, non pas de sa faiblesse inhérente, mais de l'état de la Chambre des communes. »

Ainsi s'explique l'impuissance logique de la Chambre des communes.

Et voilà, brièvement développée, l'idée de la suppression de la Chambre-Haute remplacée désormais par un sénat électif ; idée, mise en avant dans de rares occasions, parce que de réalisation peu pratique.

Nous ne nous y rallions donc pas pour cette raison et sans préjudice d'ailleurs de cette autre, plus ou moins exprimée ou sous-entendue au cours des réflexions qui précèdent, savoir que si « Vive la Chambre des lords n'est pas un cri qui puisse passionner les masses populaires », néanmoins « on

y tient comme à un vieux souvenir, un bibelot historique » (1) : l'esprit pratique des Anglais ne veut pas aller jusqu'à se débarrasser de ce rouage sans huile, de cette relique du passé (2).

Si donc nous ne sommes pas partisan de l'abolition pure et simple de la Chambre des lords, ce n'est pas à dire que les pouvoirs des lords soient de nature, dans l'état actuel des circonstances, à être soudainement renforcés : ce serait peut-être le moyen le plus sûr de hâter et de parachever l'œuvre de démolition que certains esprits jugent aujourd'hui nécessaire et que le gouvernement, talonné d'ailleurs par une majorité de coalition dont il est pratiquement l'esclave, s'apprête à opérer, si tant est qu'elle soit juridiquement praticable.

---

(1) Le *Gaulois*, 10 février 1910.

(2) Benjamin Constant dit au chap. VI, p. 68 et 69 des *Principes de politique* : « Nul Anglais ne croirait un instant à la stabilité de la Monarchie anglaise si la Chambre des pairs était supprimée. »

CHAPITRE III

LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS PAR SON RECRUTEMENT, SANS ATTEINTE AUX POUVOIRS LÉGISLATIFS ET FINANCIERS DE SES MEMBRES : L'ATTÉNUATION DU PRINCIPE HÉRÉDITAIRE.

En repoussant le budget de 1909-1910, la question a été remise à l'ordre du jour (et tout porte à croire qu'elle ne sera abandonnée que lorsqu'elle aura reçu une définitive solution) de savoir dans quel sens on réformerait la Chambre des lords d'Angleterre.

La thèse d'une modification du recrutement de la Chambre-Haute a été longtemps considérée comme seule possible par les deux camps en présence. Conservateurs et radicaux se demandaient chacun comment on pourrait réformer la Chambre-Haute et cela depuis longtemps (la question date de 1832), mais ils ne songeaient, par exemple, nullement à une limitation des pouvoirs des lords.

I

C'est maintes fois que le parti libéral a exprimé son sentiment en faveur d'une modification du recrutement de la Haute-Assemblée. Rappelons briè-

vement les circonstances dans lesquelles la question a été agitée à la Chambre des communes, de 1889 à 1899 (1).

1° En 1889, à la séance du 17 mai, M. Labouchère a déposé une proposition tendant à la suppression de la Chambre des lords ; dans tous les cas, il s'est déclaré partisan de substituer à l'hérédité, comme mode de recrutement, l'élection, tous les trois ans, par les conseils du comté. Au cours de la discussion de la proposition Labouchère, M. Bryce s'est déclaré partisan d'une Chambre-Haute élective. La proposition Labouchère a été finalement rejetée par 202 voix contre 160.

2° En 1890, à la séance du 11 mars, M. Labouchère a renouvelé sa proposition. M. Curzon (depuis lors ministre) a pris la parole et a reconnu qu'il y aurait lieu d'apporter quelques modifications dans la composition de la Chambre-Haute, de façon que cette composition fraîchement élaborée, ne jure plus avec les progrès incessants de la démocratie en Angleterre. La motion a été repoussée par 201 voix contre 139.

3° En 1894, à la séance du 13 mars, M. Labouchère a présenté un amendement à l'adresse, où il exposait à Sa Majesté qu'il était désirable que le pouvoir actuellement possédé par la Chambre des lords, d'empêcher les bills d'être soumis à l'approbation royale, cesse, et exprimant l'espoir que, au besoin, Sa Majesté, sur l'avis de ses ministres,

---

(1) V. *Revue du droit public*, 1905, t. 22, p. 618.

assurera la réalisation de cette réforme. En même temps, M. Labouchère a demandé la création d'une fournée de 500 pairs nouveaux, pour vaincre l'opposition que la Chambre-Haute manifestait au Home Rule.

Cet amendement a été adopté par 147 voix contre 145, malgré l'opposition exprimée par Sir W. Harcourt, au nom du Gouvernement. D'ailleurs, le lendemain, 14 mars, la Chambre est revenue sur son vote (1).

Peu de temps après, M. Labouchère a présenté un projet d'après lequel tout bill voté par les communes et non adopté par les lords dans le délai de deux mois, pourrait, par résolution des communes, être soumis à Sa Majesté pour l'*assent* ; de même, tout bill amendé par les lords pourrait être, après examen des amendements par les communes, soumis à Sa Majesté ; dans l'un et l'autre cas, l'assentiment de Sa Majesté donnerait au bill force de loi.

4° En 1894, à la séance du 17 août, au cours de la discussion des *supplies*, M. Healy (nationaliste irlandais), a proposé de réduire le crédit demandé pour le paiement des officiers de la Chambre des lords, afin de montrer que la Chambre des communes est prépondérante. La motion a été repoussée par 67 voix contre 58, et le crédit adopté par 66 voix contre 57 (2).

---

(1) *Hansard's Parl. Deb*, 4e série, vol. 22, p. 194 et s.; p. 257 et s.

(2) *Hansard's Parl. Deb*, 4e série, vol. 28, p. 1424 et s.

Cpr. Séance du 21 août 1894, la question posée au gouvernement par M. Dalziel (libéral), sur l'attitude qu'il a l'intention de prendre vis-à-vis de la Chambre des lords et la réponse de M. J. Morley, que la question constitutionnelle est trop grave pour que le gouvernement ne se réserve pas le soin de la règler en toute indépendance et à son heure (1).

II

Ainsi, il fut un temps — pas très éloigné — où la thèse de la réforme de la Chambre des lords par un recrutement modifié dans le sens démocratique, était soutenue par le parti libéral lui-même.

Nous aurons à constater, dans un chapitre ultérieur, que les radicaux ont changé leur fusil d'épaule, et proposent maintenant, l'institution non d'une Chambre-Haute réformée, mais d'une Chambre-Haute aux pouvoirs législatifs limités.

L'idée d'une modification du recrutement de la Chambre-Haute, ses pouvoirs actuels demeurant intacts, et le droit pour la Couronne de nommer les pairs en nombre illimité n'étant pas atteint dans son principe, cette idée, disons-nous, peut donc être considérée comme représentant la seule thèse conservatrice, la thèse de la Chambre-Haute elle-même.

Sans doute, on pourrait ne pas s'étonner que

(1) *Hansard's Parl. Deb.*, 4e série, vol. 29, p. 269 et s.

le peuple et même le Roi envisagent la possibilité de la réforme des lords, car, ce faisant, les premiers songent à leur intérêt propre, et le discours du Trône se ressent lui-même de l'influence du Cabinet. Mais, aux yeux de tous, l'importance de la question et la nécessité d'une solution rapide apparaîtront clairement quand on saura que les lords ont eux-mêmes songé à se frapper la poitrine et même à révolutionner presque le vieil état de choses existant.

Enregistrons cet état d'esprit de gens qui reconnaissent en eux-mêmes une anomalie flagrante, et constatons, en passant, que, pour être très recommandable, une pareille tournure d'esprit est pour le moins singulière. Au fait, les unionistes, qui pendant les élections, se sont rendus compte du courant irrésistible de l'opinion et ont compris qu'elles avaient pour résultat de rendre inévitable et urgente la réforme de la Chambre des lords, n'ont cessé de réclamer à leurs chefs un projet de réforme, et M. Balfour, dans un discours qu'il a prononcé le 4 mars 1910 à la Cité, s'est déclaré très nettement partisan d'une modification de la Constitution de la Seconde Chambre.

Selon lui, cette seconde Chambre modifiée, réformée, devra « prendre sa puissance nouvelle à la source même où la Chambre des communes puise sa force, c'est-à-dire au sentiment qu'il y a un lien direct et réel entre l'opinion publique et la seconde Chambre ».

Il est bien certain que les lords ont, au fond,

perdu toute envie de rejeter, à l'avenir, les budgets qui ne leur plairont pas : les lords « voteront le budget, a dit M. Balfour, lors de la discussion de l'Adresse aux communes, dans l'intérêt de la bonne administration des affaires publiques ». L'expérience est faite ; la nation s'est prononcée ; elle n'a pas seulement blâmé les lords d'avoir rejeté ce budget de 1909-1910, qu'elle trouve bon ; son verdict a une portée plus générale, que nul ne songe à contester : elle a blâmé les lords de s'être arrogé le droit de rejeter un budget, quel qu'il fût.

La leçon a été comprise : « Nous sentons tous, a dit lord Courtney, que c'en est fait du pouvoir qu'avaient les lords de suspendre une loi de finances. » (1)

Que reste-t-il à faire pour sanctionner cet état de choses ? D'après lord Courtney, « il suffirait qu'un acte déclaratoire affirmât les droits exclusifs des communes en matière de finances, et fît ainsi figurer officiellement dans le *Statute Book* des principes qui, avant le vote du 30 novembre 1909, étaient consacrés par plusieurs siècles de pratique ininterrompue... Pour moi, ajoute lord Courtney, je n'en demanderais pas davantage : les usages du passé se trouveraient ainsi remis en vigueur avec la sanction législative des deux Chambres. » (2) Tout se trouverait ainsi réglé le mieux du monde, sans violence et sans risque.

---

(1) *Contemporary Review*, février 1910.
(2) *Ibid.*

Mais cette solution pratique et pacifique ne peut plus suffire aujourd'hui. Le parti libéral a, dès les premiers jours, annoncé que s'il conservait la majorité, il procèderait, sans tarder, à la réforme de la Chambre des lords et plusieurs ministres ont déclaré formellement que ce serait là leur premier souci, dès le lendemain des élections ; même, plusieurs hommes d'Etat conservateurs ont reconnu qu'une réforme raisonnable serait utile à la Chambre des lords, relèverait son prestige et augmenterait son autorité : « Depuis fort longtemps, a dit lord Newton, je suis convaincu, comme beaucoup de gens, que la Chambre des lords ne peut plus subsister telle qu'elle est. Les événements qui ont abouti à la crise actuelle m'ont engagé à produire mon plan de réformes : son objet essentiel est de réduire le principe d'hérédité ; la Chambre des lords est trop nombreuse ; une bonne partie de ses membres n'assistent jamais ou presque aux séances. Pourquoi ne pas les en dispenser complètement, comme je le propose ? ». Et quant à Lord Rosebery, il demande franchement que la Chambre-Haute soit débarrassée de ces pairs obscurs, « de ces hommes de bois » qui lui prêtent une physionomie d'un autre âge.

Lord Courtney et lord Rosebery ne sont pas les seuls à parler ainsi et à penser ainsi.

Sur la question qui nous intéresse, citons l'opinion émise par le plus influent des journaux conservateurs, le *Morning Post,* dans une série d'arti-

cles intitulés « After the Elections » par « One of the Combatants » (1).

« La seule manière de combattre efficacement la politique de réduction de la Chambre des lords à l'impuissance est une contre-politique de réformes drastiques. Il ne sert de rien de dire que la composition actuelle de la seconde Chambre puisse être théoriquement indéfendable ; elle fonctionne très bien en pratique. Quelqu'un qui regarde les faits en face, peut-il réellement prétendre qu'un corps si ouvert aux attaques en raison de sa composition surannée et anormale, puisse jamais jouir de l'autorité morale que doit posséder une seconde Chambre si elle a à tenir en respect d'une manière effective la Chambre des communes ?

« Les lords, peut-on dire, ne se sont pas si mal tirés de leur appel au peuple. Parfaitement exact... Mais il n'est pas possible de prétendre que la Chambre des lords est suffisamment représentative, qu'elle reflète exactement tous les intérêts et toutes les influences qui doivent se faire sentir dans une Cour nationale de révision, ou que la majorité des pairs sont des hommes ayant une qualification spéciale pour faire partie d'un tel corps.

» Il y a là un cas, sans réplique pour l'exclusion comme pour l'inclusion, pour la limitation du nombre des pairs héréditaires siégeant dans la Chambre-Haute, pour l'introduction dans cette Cham-

---

(1) V. le *Morning Post* du 26 janvier 1910. Article II.

bre, n'importe par quels moyens, d'un nombre considérable et prépondérant d'hommes de talent, de caractère et d'expérience, tirés des autres classes de la communauté nationale. On pourra objecter qu'il est fort difficile, tout le monde admettra que ce n'est pas aisé, d'arriver à une reconstruction radicale de la Chambre des lords qui la rendrait d'un seul coup véritablement représentative, et la laisserait en même temps, entièrement indépendante. Les deux conditions sont essentielles. Mais le parti unioniste n'a rien à gagner et a tout à perdre en reculant devant une difficulté qui ne peut être plus longtemps évitée.

» Il faut choisir entre une seconde Chambre réformée ou une seconde Chambre impuissante. Aucun unioniste ne peut envisager avec tranquillité la perspective d'une autre élection dans laquelle les unionistes combattraient uniquement sur la question de maintenir les pouvoirs de la Chambre des lords tels qu'ils existent aujourd'hui. La défaite serait certaine, mais le résultat aussi certain serait la victoire si les unionistes luttaient, non pour le maintien du *statu quo*, mais pour un projet de réforme raisonnable... » (1)

Si le gouvernement veut une réforme, l'opposi-

---

(1) Tous les journaux unionistes sont unanimes à dire qu'il faut faire quelque chose. V. le *Globe*, le *Pall Mall*, le *Standard*, le *Times*, le *Daily Telegraph*, le *Morning Post*.

tion ne la désire donc pas moins. Il y va de son existence.

Voyons maintenant la discussion du problème à la Chambre-Haute. On ne peut que résumer l'histoire des débats de la Chambre des lords touchant la réforme de cette Chambre.

Deux principes tout d'abord sont à noter comme servant de base à la plupart des réformes projetées (1) :

1° Le principe qui paraît être le plus en faveur consiste dans la création, sur une grande échelle, de pairs à vie.

« La méthode la plus simple consisterait dans la création de pairs à vie, qui, d'après les meilleures autorités, ne serait point du tout une innovation constitutionnelle, mais simplement un retour aux anciens usages ». « Pour faire place aux pairs à vie, il serait nécessaire de retirer aux législateurs héréditaires le droit de siéger à la Chambre » (2).

2° Certains auteurs de projets proposent de combiner avec la pairie à vie la représentation des intérêts.

« Quelque chose pourrait être fait dans la Chambre des lords. Des ordres et des intérêts importants et divers pourraient ainsi avoir voix dans cette assemblée. Les pairs à vie judiciaires et ecclésiastiques auraient d'utiles collègues... On peut soute-

---

(1) Esmein. *Eléments de droit const.* 5e édition, p. 162.

(2) Sidney Low. *The Governom. of England*, p. 234 et p. 236.

nir que, pour le bien de notre société moderne, la profession médicale est plus importante encore que la légale, et le service public gagnerait à ce que des pairies à vie fussent régulièrement conférées aux présidents du collège royal des chirurgiens et de celui des médecins. Le savoir et la science peuvent encore être directement représentés dans d'autres sens. Les membres des universités, simple anomalie impuissante à la Chambre des communes, peuvent être transférés à la Chambre des lords et renforcés par les représentants d'autres centres d'éducation, à côté de ceux qui sont maintenant capricieusement reconnus dans un but politique. Les Chambres de commerce et l'Institut de banquiers et les autres organisations autorisées du trafic et du commerce pourraient aussi obtenir un certain nombre de sièges. Enfin, on pourrait permettre aux *Trade's Unions* de former le levain de l'auguste assemblée en y envoyant quelques-uns de leurs meilleurs fonctionnaires » (1).

Voilà l'exposé des deux principes qui se trouveront d'ordinaire, l'un ou l'autre, à la base de chacune de ces propositions de réforme de la Chambre-Haute, dont il faut à présent donner un rapide résumé (2).

I. En 1869, le comte Russel dépose une proposition en vue d'autoriser la couronne à créer 28

(1) Sidney Low. *Op. cit.*, p. 244-245.

(2) V. la *Revue de droit public*, 1er trim. 1909 (article du professeur Jèze). V. aussi le *Développement du Parlement...* Dickinson, p. 208 et suiv. et L.-O. Pike, *op cit.*, p 368.

pairs à vie, sans qu'il pût en être nommé plus de 4 par année. Ce bill fut voté tout d'abord, puis finalement repoussé.

II. En 1869, le comte Grey dépose une proposition « pour amender les lois relatives à l'élection des pairs représentatifs d'Ecosse et d'Irlande ». Un *select Comittee* est même nommé pour l'étude de la question, mais la chose en reste là.

III. En 1874, signalons une motion de lord Inchiquin pour « qu'une humble adresse soit présentée à S. M., priant S. M. de consentir à ce qu'un bill soit introduit limitant la prérogative de la couronne en ce qui concerne la création de pairies irlandaises, comme il est prescrit par l'Act d'Union. Un *select Comittee* fut nommé « pour examiner l'état de la pairie représentative d'Ecosse et d'Irlande, et les lois y relatives. Il conclut à une limitation des pairs afin de modifier la condition anormale de ce corps ».

IV. En 1884, motion de lord Rosebery pour la nomination d'un *Select Comittee* « en vue d'étudier les meilleurs moyens d'augmenter l'efficacité de la Chambre ». Cette motion fut repoussée par 77 voix contre 38 (1).

---

(1) Le but de lord Rosebery était des plus louables : Frappé de voir que certaines catégories de citoyens britanniques n'étaient pas représentées à la Chambre Haute (les non-conformistes, les ouvriers, les savants, les littérateurs, les négociants, les artistes, les coloniaux, les fermiers-locataires), lord Rosebery proposa donc la nomination du Select Comittee. C'est sur l'initiative de lord Salisbury que la proposition de lord Rosebery fut repoussée.

V. En 1888, nouvelle motion de lord Rosebery, écartée par 97 voix contre 47.

Quatre jours après, le comte de Dunraven présenta un bill de réforme où il proposait entre autres clauses que les droits et privilèges des pairs siégeant à la Chambre des lords à l'époque du vote de la loi ne seraient pas touchés ; mais parmi les pairs temporels, on élirait immédiatement, par un système d'élection proportionnelle, 180 pairs devant constituer une section représentative de la Chambre des lords ; de plus, par une élimination progressive par décès ou démission volontaire, les pairies héréditaires finiraient par cesser de conférer à leur possesseur le droit de siéger au Parlement.

Au cours de même session, lord Salisbury introduisit deux bills, l'un pour la création de pairs à vie, l'autre, connu sous le nom de « black sheep bill », relatif à la réduction des *writs* de convocation, mais ils furent immédiatement retirés, parce qu'on craignait que la Chambre des communes ne les rejetât.

Il faut signaler aussi les bills présentés en 1888 par le comte de Dunraven (*House of Lords* [*constitution*] *Bill*), 1888, et par le marquis de Salisbury (*House of Lords* [*Life Peers*] *Bill*), 1888 (1).

VI. En 1889, enfin, le comte de Carnavon introduisit un nouveau bill, analogue à un précédent

(1) Pour l'analyse de ces bills, voir L.-O. Pike, *op. cit* p. 384 et suiv.

projet de lord Salisbury, le *Discontinuance Bill.* Il fut repoussé par 73 voix contre 14.

Ainsi avons-nous rapidement mentionné les diverses propositions faites, touchant la réforme de la Chambre-Haute, jusqu'en 1889. De 1889 à 1907, aucun nouveau bill n'a été déposé. Les propositions dites récentes ne remontent donc pas plus haut que 1907.

La question de la réforme de la Chambre-Haute a été reprise en 1907. Ce fut Lord Newton, ancien diplomate, ancien député aux Communes, qui entra en lice. « Il y a, disait lord Newton, trois classes de pairs : les assidus, les irréguliers et ceux qui ne viennent jamais. » (1) D'après le projet de lord Newton, un quart seulement des pairs devait siéger, après élection, à la Chambre-Haute, qui comprendrait, en outre : 1° un certain nombre de personnes ayant occupé des postes importants : les anciens ministres, anciens ambassadeurs, des généraux, des amiraux, d'anciens députés des communes ; 2° 100 pairs à vie, nommés par le roi.

« Depuis fort longtemps, disait lord Newton à l'envoyé du *Temps* (2), je suis convaincu, comme beaucoup de gens, que la Chambre des lords ne peut plus subsister telle qu'elle est. Les événements qui ont abouti à la crise actuelle m'ont engagé à produire mon plan de réformes. Son objet essentiel est de réduire le principe d'hérédité. La Chambre

(1) *Hansard's parl. debat.*, 4e série, vol. 173, p. 1206.
(2) *Le Temps* du 28 février 1907.

des lords est trop nombreuse ; une bonne partie de ses membres n'assistent jamais, ou presque, aux séances. Pourquoi ne pas les en dispenser complètement comme je le propose ? Les lords choisiraient parmi eux ceux qui ont le désir et le talent de se consacrer aux affaires publiques ; en leur adjoignant des *capacités,* on formera une seconde Chambre qui sera vraiment capable de remplir le rôle que la constitution lui assigne. » (1)

Au mois de mai 1907, après la discussion sur le projet de lord Newton, la Chambre des lords vota

---

(1) « Je ne propose, disait lord Newton, rien de nouveau ni de révolutionnaire .. Tout ce que j'ai fait, c'est d'adopter des idées qui ont souvent été mises en avant ». Lord Newton s'est défendu aussi de présenter une mesure inspirée par l'esprit de parti politique. Après avoir rappelé les projets de réforme proposés au cours des dernières années devant la Chambre Haute, il constate que, même les partisans les plus ardents de la Chambre des lords assurent qu'il y a des changements à apporter. Ceci posé, de l'avis général, dit-il, on peut formuler contre la Chambre Haute trois critiques principales : 1° le nombre trop élevé de ses membres et leur manque d'assiduité aux séances ; 2° l'absence de représentants de classes importantes du pays ; 3° la prédominance excessive d'un parti politique. V. *Hansard's*, 4e série, vol. 173, p. 1206 et vol. 174, p. 13.

C'est à ces trois vices de constitution de la Chambre Haute que lord Newton se proposait de parer au moyen des mesures suivantes :

1° Modification du principe de l'hérédité et réduction du nombre des pairs héréditaires.

2° Réduction du nombre des pairs spirituels.

3° Nomination de pairs à vie

la motion du comte Cawdor, tendant à la nomination d'un *Select Comittee* pour examiner les suggestions qui ont été faites à différentes reprises pour augmenter l'efficacité de la Chambre des lords.

C'est après un débat qui a duré deux jours (séances du 6 et du 7 mai 1907) (1), que lord Newton a retiré son bill et la Chambre a adopté la motion de lord Cawdor, ainsi conçue : « Qu'un *Select Committee* soit nommé pour examiner les propositions qui ont, à différentes reprises, été faites pour accroître l'efficacité de la Chambre des lords, dans les questions intéressant la législation, et pour faire un rapport sur la désirabilité de les adopter soit dans leur forme originale, soit avec des modifications ».

Au préalable, par 198 voix contre 46, la Chambre des lords avait repoussé la motion présentée, au nom du gouvernement, par le *lord president of the Council,* lord Crewe, aux termes de laquelle « il n'est pas expédient de continuer la discussion des différentes propositions tendant à réformer la constitution de cette Chambre jusqu'à ce que des mesures aient été prises en vue d'une méthode efficace pour régler les différends qui peuvent s'élever entre cette Chambre et l'autre Chambre du Parlement ». Lord Crewe a déclaré que le gouver-

(1) *Hansard's parl. deb.*, vol. 173, p 1203 et s. et vol. 174, p. 3 et s.

nement était décidé à ne prendre aucune part aux travaux du comité.

Le comité était composé de 25 lords (1).

Et c'est après une étude sérieuse et attentive du projet que le comité a présenté son rapport à la Chambre des lords le 2 décembre 1908 (2).

D'abord une remarque générale sur l'esprit qui a présidé à l'élaboration du rapport, c'est que ses auteurs n'ont jamais eu en vue une révolution de la Constitution anglaise par le renversement de l'ancienne Chambre et l'élaboration d'une sorte de Sénat (3).

« Le Comité n'a pas estimé que la Chambre des lords ait voulu lui imposer la tâche d'arrêter le plan d'un sénat nouveau et symétrique. Il est évident que, même si un pareil corps pouvait être appelé à l'existence, la création en impliquerait un changement complet et révolutionnaire dans la Constitution. L'expérience, en outre, enseigne qu'il

---

(1) Lord Rosebery, président, archevêque de Canterbury ; ducs de Norfolk, de Bedford, de Devonshire, de Northumberland, marquis de Lansdowne ; comtes de Jersey, de Landerdale, d'Onslow, Cawdor, de Camperdown, de Lytton, d'Halsbray ; vicomtes Selby, St. Aldwin, lords Clinton, Brodrick, Ribblesdale, Belper, Kenry Newton, Curzon of Kedleston, Courtney of Penwith, Collins.

(2) *Report from the select Committee on the House of lords together with the proceedings of the Committee and Appendix*, n° 234, 2 décembre 1908.

(3) V. *Travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, octobre 1909 (article du professeur Esmein).

est difficile de communiquer à un corps nouveau-né de cette espèce, l'autorité que confère la sanction immémoriale de l'histoire et de la tradition. Le Comité, en conséquence, dans ses recommandations s'est efforcé de maintenir autant que possible la constitution et la position de la Chambre des lords, en y apportant seulement les modifications que semblent requérir les circonstances de l'âge présent et le fonctionnement efficace de la Chambre. »

La Commission a conclu à la nécessité de réformer la Chambre des lords et d'en modifier le caractère exclusivement héréditaire, pour les trois raisons suivantes :

1° Parce que le nombre des membres de la Chambre s'est tellement accru qu'il est opportun d'opérer une réduction dans l'intérêt de la législation.

2° Parce qu'il est désirable qu'on relève de leurs devoirs parlementaires les pairs à qui ces fonctions déplaisent et qui y sont impropres, mais à qui elles incombent par voix d'hérédité.

3° Parce qu'il est nécessaire, dans l'intérêt de la Chambre elle-même, d'éliminer par un procédé de sélection, les pairs à qui, pour diverses raisons, il n'y a pas lieu de conférer des responsabilités législatives.

Le rapport est timide dans ses conclusions, estime le professeur Esmein (1), parce qu'il repousse

---

(1) V. *Travaux de l'Ac. des Sc. mor. et pol.*, octob. 1909.

« l'introduction dans la Chambre des lords, de tout élément venu du dehors, qui, renouvelé périodiquement, lui donnerait en partie les caractères d'une assemblée véritablement représentative. Cela pourrait se faire par des élections proprement dites, ou par des présentations de candidats à la couronne par divers corps ». Lord Rosebery, le vicomte de St-Aldwyn, lord Belper, ont ainsi fait des propositions en ce sens qui ont toutes échoué. Et le professeur Esmein estime qu'il y a là la manifestation d'un état d'esprit très concevable de la part des lords, car si le principe électif était introduit dans la Chambre des lords, il ne tarderait pas à l'envahir tout entière. A faire tant que de succomber, mieux vaut donc, estiment ses membres, qu'elle meure intacte et fidèle à son principe traditionnel.

Les conclusions du rapport ont été plus hardies pour ce qui regarde le sort fait à la pairie héréditaire. Comme lord Newton, la Commission a proclamé que la pairie héréditaire ne doit pas conférer le droit de légiférer, sauf en ce qui concerne les princes du sang, et qu'il devrait y avoir, à l'avenir, une distinction entre le titre de pair et le titre de « Lord du Parlement », qui serait donné à tout pair qui obtiendrait le droit de siéger et de voter à la Chambre des lords.

La commission a donc proposé que la pairie constituât l'électorat chargé de nommer 200 lords du Parlement choisis parmi les pairs et élus pour une législature. A ces 200 pairs élus, seraient adjoints

130 pairs héréditaires ayant rempli les fonctions de ministres, gouverneurs de colonies, etc, ou ayant atteint certains grades dans l'armée et la marine, ou bien ayant occupé certains postes dans l'ordre judiciaire et administratif ; enfin, des représentants des divers cultes et 5 pairs juristes.

Cela devait porter à 350 environ le nombre des membres de la Chambre-Haute.

Pour déterminer la composition de la future Chambre des lords, le Comité avait proposé l'application *simultanée* de trois systèmes distincts :

1er *système : Le système représentatif et électif,* qui est le régime appliqué aux pairs d'Ecosse. Cette élection se ferait au scrutin de liste, avec représentation proportionnelle, afin que les pairs libéraux ne soient pas « noyés dans le flot conservateur ». « Je crois, a dit lord Courtney of Penwith, que ce mécanisme fonctionnerait vite très facilement, et je fais remarquer qu'il assurerait la plus grande souplesse de choix et d'association aux pairs électeurs. Les liens créés par le voisinage, les relations de famille, les occupations semblables, la communauté religieuse, exerceraient tous leur influence. »

Deux défauts sont néanmoins à craindre qu'il faut se garder de négliger : d'une part, il y aurait beaucoup d'incertitudes qui planeraient sur la formation de ces groupes, et d'autre part les relations que l'on y veut bien mentionner, manqueraient certainement d'autorité.

2° *système : Le système de la qualification.* Il

s'agit ici de fonctions importantes qui, sans aucunes élections, assureraient aux pairs qui les auraient occupés, le droit de siéger et de voter dans la Chambre des lords, « étant donné que la meilleure garantie de l'accomplissement satisfaisant des fonctions législatives est l'expérience des affaires, acquise par la possession d'une charge élevée et entraînant la responsabilité, ou par l'exercice actif de la vie publique ».

3e *système : Création par la Couronne de pairs simplement viagers.* — Cette question, estime le rapport, a peu d'importance du moment que, au nom des deux premiers éléments précités, un nombre limité des membres de la pairie héréditaire auraient des sièges à la Chambre, en vertu de l'élection ou de la qualification.

Le Comité a calculé que la nouvelle Chambre des lords, conçue d'après ce plan, comprendrait environ 400 membres, ainsi qu'il suit :

3 pairs de sang royal ; 200 représentants élus par les pairs héréditaires ; 130 pairs héréditaires qualifiés ; 10 lords of Parliament spirituels ; 5 lords of appeal in ordinary ; 40 pairs viagers. Total : 388 membres.

Enfin, voici quelques recommandations proposées par le Comité :

1° Avant l'élection, tout pair sera tenu de signer une déclaration portant qu'il a l'intention de siéger à la Chambre.

2° L'absence prolongée, sans excuse, pendant une

année, entraînera la perte du siège comme lord du Parlement.

3° Tout lord of Parliament pourra donner sa démission.

4° Tout pair qui n'aura pas occupé un siège à la Chambre des lords ou n'aura pas été candidat à cette Chambre, ou ne remplira pas les qualifications pour en faire partie, pourra se faire élire à la Chambre des communes par une circonscription quelconque. Tout membre de la Chambre des communes succédant à une pairie, ne sera pas considéré comme qualifié pour un siège à la Chambre-Haute à raison de ses services dans l'autre Chambre ou de toute autre qualification, jusqu'à la fin du Parlement pour lequel il a été élu.

A l'inverse, toute personne qui aura une fois siégé à la Chambre des lords ne pourra pas être élue à la Chambre des communes ; d'après le Comité, il semble contraire à l'ordre public que l'on puisse opter entre les deux branches de la législature (1).

Tel est le grand projet élaboré par une commission de la Chambre des lords pour la réforme de cette assemblée.

En 1907, le gouvernement avait fait savoir qu'il ne prêterait aucun concours à la réforme de la Chambre des lords. Il a renouvelé dans les mêmes

---

(1) V. *Travaux de l'Académie des Sc. mor. et pol.*, 1909, octobre, et voir aussi *Revue du droit public* (art. du professeur Jèze). 1er trim. 1909.

termes cette déclaration, une fois que le *Select Committee* a eu publié son rapport. Sur une question de M. Mac Neill, M. Asquith, premier ministre, a affirmé à la Chambre des communes, le 14 décembre 1908, que le gouvernement se désintéresserait de la réforme de la Chambre des lords dans son recrutement.

Ainsi, on constate sans peine que tous les projets élaborés par la Chambre des lords ont eu pour but la réforme, l'amélioration de cette assemblée, ce qui, au surplus, (et c'est surtout la raison pour laquelle le Gouvernement ne partage pas les vues conservatrices), conclut à l'augmentation de l'influence et du prestige de la pairie. Et comme la pensée radicale tend à procurer une suprématie incontestée de la Chambre populaire, nous aurons, lorsque nous étudierons bientôt les projets gouvernementaux, à considérer le problème sous un angle bien différent. Car il faut ici, d'un mot, le reconnaître, les idées libérales ont marché vite depuis le jour où elles adoptaient comme devise le mot de lord Morley, parlant de ses collègues : « Mend them or end them » (les réformer ou les supprimer). Elles ont même singulièrement dévié de leur route primitive.

Continuant l'exposé, un peu succinct, des projets de réforme discutés à la Chambre des lords, arrivons à présent au tout récent projet de lord Rosebery adopté par la Haute assemblée (1).

---

(1) V. *Contemporary Review*, avril 1910.

Lord Rosebery a présenté, le 21 mars 1910, un ordre du jour en trois parties, ayant trait à la réforme de la Chambre Haute.

La première de ces résolutions relatives « aux meilleurs moyens de réformer son organisation actuelle, de façon à constituer une seconde Chambre forte et efficace », a été adopté à l'unanimité.

La seconde résolution, « le seul moyen de constituer une telle Chambre est de réformer et de réorganiser la Chambre-Haute », a été adopté sans discussion.

La troisième résolution portant que « le préliminaire nécessaire d'une telle réforme et réorganisation, est l'acceptation du principe que la possession d'un titre de pair n'autorisera pas *ipso facto* le droit de succéder et de voter à la Chambre des lords », a été adopté à une immense majorité des membres présents : 175 contre 17.

Ainsi la Chambre-Haute, en une sorte de nouvelle nuit du 4 août, a-t-elle voté l'abolition de son principal privilège, de celui qui constitue l'essence même de son existence actuelle : le principe de l'hérédité.

Lord Crewe, ministre des colonies, n'a fait aucune opposition, au nom du gouvernement, à l'acceptation des trois propositions de lord Rosebery ; celui-ci, d'ailleurs, a expliqué qu'il n'avait eu garde de formuler des projets de réforme précis, parce que c'est là une tâche qui incombe au gouvernement plutôt qu'à une individualité.

Il est vrai que cette majorité de 157 voix contre

17 n'est qu'une très faible minorité de la Chambre-Haute, qui compte 622 membres, nominalement tout au moins, puisqu'un certain nombre n'y siègent presque jamais. Il ne faut pas non plus oublier que ce vote ne résout pas définitivement la grave question constitutionnelle qui passionne en ce moment nos voisins d'Outre-Manche, puisqu'il ne s'agit pas seulement de réformer la Chambre-Haute, mais encore — pour les libéraux — de restreindre ses pouvoirs, et on verra plus loin comment M. Asquith entend la solution de ce problème ; mais le vote que nous avons mentionné après la discussion qui l'a précédé, n'en constitue pas moins un événement historique d'une importance considérable.

Ainsi la Chambre des lords a reconnu que la pierre angulaire de la réforme doit être l'abolition de l'hérédité. Il ne suffira plus désormais d'être fils aîné de duc, de marquis, de comte, de vicomte ou de baron pour siéger à la Chambre-Haute. La naissance ne sera plus qu'une des conditions requises pour en faire partie. Les autres seront déterminées par la nouvelle constitution anglaise, la seule constitution écrite qu'aura possédée l'Angleterre depuis la grande Charte, la Magna Charta, que les barons de Jean-Sans-Terre lui imposèrent le 15 juin 1215.

La Chambre des lords a voté la troisième résolution de lord Rosebery, contrairement à l'attente générale (1). Elle a voulu aller plus vite que le

(1) V. *Nineteenth Century*, avril 1910.

gouvernement. D'après les lords, en effet, d'après lord Rosebery lui-même, il est urgent d'opposer au projet hostile du gouvernement un projet de réforme capable de satisfaire l'opinion anglaise modérée.

Ainsi, ces lords qu'on a qualifiés d' « hommes de bois », ont fait preuve d'une réelle hauteur d'esprit.

Le premier orateur, lord Hylton, a déclaré savoir très bien qu'il serait lui-même la première victime de la résolution, mais cela ne l'a pas empêché de la voter. Lord Hylton a dit : « Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que la première cause de faiblesse de la Chambre-Haute tient au nombre des pairs et lords qui sont distraits de leurs devoirs parlementaires. »

Lord Hylton fit en effet remarquer que le jour du vote il n'y avait à la Chambre des lords que 167 membres présents. « Il est temps que cela change, d'autres lords ont reconnu tout comme moi, sans d'ailleurs chercher à dissimuler leur détresse, que la Chambre des lords est trop nombreuse, que la proposition des partis y est inégale, et que, pour ces diverses raisons, il est nécessaire de modifier l'ancienne constitution, basée sur le principe de l'hérédité ».

Il faut néanmoins (nous l'avons dit plus haut et nous le répétons), se bien garder d'exagérer l'importance de ce vote. Car, la résolution votée n'engage la Chambre à rien de précis. Tous ceux qui ont défendu la résolution ont eu bien soin de souli-

gner, lord Rosebery par exemple, qu'ils n'entendent pas lier ces propositions précises de réforme, comme le recrutement partiel au moyen d'un système électoral, au texte de cette résolution.

Le chef de l'opposition, lord Lansdowne, a parlé dans le même sens. Il a fait observer à ses collègues que la résolution qui leur était soumise ne supprimait pas le principe de l'hérédité, mais ne faisait qu'en modifier l'application. Il a laissé entendre qu'il serait possible de déclarer, au moment où l'on définira la réforme, que les pairs, membres du Parlement, devront être choisis parmi les membres de la pairie héréditaire. Bref, tous les orateurs favorables à la résolution de lord Rosebery, c'est-à-dire l'immense majorité, ont insisté tour à tour sur ce caractère vague de la résolution et ils ont rappelé, à plusieurs reprises, qu'ils n'auraient pas voté le projet Rosebery s'ils avaient pu craindre que le principe de l'hérédité fût absolument sacrifié.

Ainsi, le vote de la troisième résolution n'implique pas de la part de la Chambre des lords une renonciation précise au plus important de ses privilèges.

Lord Halsbury, ex-lord chancelier, et seize autres pairs unionistes ont refusé d'admettre que la possession de pair héréditaire ne suffirait plus à conférer le droit de siéger à la Chambre des lords. Ces seize membres qui ont voté contre, sont : les marquis d'Halsbury et d'Hertford, les comtes de Bathurst, Catheart, Lovelace, Galloway et We-

myss ; les barons Bagot, Byron, Crofton, Killanin, Leigh, Mowbray, Muncaster, North et Templemore.

Pour résumer le débat, nous dirons que lord Rosebery a été droit au but. Son discours a été remarquable, surtout lorsqu'il a fait passer devant les yeux de ses collègues, un éloquent tableau de l'histoire politique de la Haute-Assemblée, en insistant pour son maintien.

« Les Etats-Unis et les colonies britanniques ont des Sénats ; le Royaume-Uni n'aurait qu'une Chambre de marionnettes comme la Chambre-Haute ! Il importe que les lords écartent cette catastrophe pour l'Empire. Il faut introduire le principe électif, lequel est presque unanimement admis à l'étranger, et qui infuserait un sang nouveau. Il ne s'agit pas d'une élection populaire ; la Chambre des lords gagnerait en dignité et en force par l'association avec les conseils de comté et les grandes corporations britanniques. Les lords rendraient ainsi un service éminent au pays en le sauvant du despotisme d'une Chambre unique irresponsable.

» En sacrifiant des privilèges devenus peu précieux, en renversant la barrière qui la sépare du reste de la nation, la Chambre mériterait la confiance du pays ; elle sauverait la Constitution britannique pour l'avenir du pays, et acquerrait des droits impérissables à la gratitude de la nation et des générations futures. »

La Chambre des lords a accompli un bel acte de courage. Sans doute, nous savons qu'il est des pairs, qui, comme lord Lansdowne, ont estimé que cette résolution n'engage pas à grand'chose ceux qui l'ont votée, puisque rien n'empêchera plus tard la Chambre-Haute de n'être composée que de membres héréditaires. Mais il n'en saurait pas moins demeurer que l'opinion publique interprète tout autrement le vote du 15 mars, à la Chambre des lords, et lui donne la seule signification qu'elle ait en fait, savoir que l'hérédité a désormais vécu.

Au point de vue tactique politique, l'initiative de lord Rosebery mérite une mention particulière que chacun, dans le monde parlementaire anglais, a comprise et signalée.

Nous verrons que le gouvernement avait consenti à reculer de quelques jours la discussion de ses propres résolutions. Cela a permis aux lords de saisir, les premiers, l'opinion publique, et la manœuvre a déjà eu d'excellents effets moraux. En outre, quand les communes soumettront, dans quelques jours, les résolutions radicales aux lords, ceux-ci pourront invoquer la priorité pour leur propre projet déposé depuis plusieurs semaines, et on ne voit pas trop la réponse que fera à cette demande le gouvernement.

Notons qu'après la réforme proposée le 14 mars 1910, réforme, affirmait en substance lord Rosebery, qui doit être dominée par la nécessité de con-

---

(1) V. *Contemporary Review*, avril 1910.

server une seconde Chambre forte et active, telle que sont les Sénats de France et des Etats-Unis, l'auteur de ces résolutions vient de préciser, quelques semaines après, sous quelle forme doit s'accomplir la reconstitution de la Chambre-Haute. Voici le texte des deux résolutions qu'il a déposées, il y a quelques jours à peine, sur le bureau de l'Assemblée :

Première résolution. — La Chambre des lords sera composée désormais de lords parlementaires qui tiendront le droit d'y siéger :

1° Du fait qu'ils auront été choisis par le corps tout entier des pairs héréditaires dans son sein, ou qu'ils auront été nommés par la Couronne ;

2° Du fait qu'ils seront pourvus d'offices ou de fonctions et qualités requis à cet effet ;

3° Du fait qu'ils auront été désignés par des corps électoraux extra-parlementaires.

Deuxième résolution. — La durée du mandat sera la même pour tous les lords parlementaires, excepté dans le cas où ils devront leurs sièges à leurs offices et fonctions. En ce cas, leur mandat durera aussi longtemps que les offices en question.

Les termes dans lesquels ont été conçues les deux résolutions ont généralement été bien accueillis par l'opposition, malgré qu'on ait fait très justement remarquer que le mot « élection » ne figure pas dans le texte, mais plutôt le mot *chosen from outside* (choisis en dehors de la Chambre-Haute),

ce qui a prêté certainement à l'ambiguïté. De même pour ce qui regardait l'interprétation à donner à la deuxième résolution qui n'apportait aucune précision sur la durée parlementaire des lords.

Comme le fait remarquer le *Temps,* la Chambre des lords a été très adroite en portant un coup sérieux, mais non mortel, à son privilège essentiel, au caractère d'hérédité.

La Chambre des lords évolue en ce sens qu'elle ne veut pas qu'on puisse dire qu'elle est « le pâle reflet de la Chambre des communes. Car elle tient à sa profonde et vieille originalité. Elle consent à une sélection, pourvu que cette sélection s'opère au sein du petit cénacle choisi qu'elle aura formé. Tout cela est d'un conservatisme conscient, adroit et éclairé. » (1)

---

(1) « Un vieux lord excentrique qui a déclaré sortir du « fond des bois » a provoqué un bel éclat de rire en disant : « L'hérédité me donne d'excellents chiens de chasse, pourquoi ne donnerait-elle pas de bons législateurs. » Peut-être cette boutade n'était elle pas indigne d'être traduite en langage scientifique et peut être exposait-elle, sous une forme gaie et brutale, un des côtés sérieux de la question. — On a fait valoir que l'hérédité convient admirablement à une Chambre chargée de représenter tous les intérêts héréditaires, ce qui est plausible mais non décisif. — On a dit aussi que l'hérédité était la meilleure garantie d'indépendance, et cela est vrai, mais on peut repondre que si un pair est indépendant de la Couronne, indépendant du ministère, indépendant des électeurs, il n'est pas indépendant de son entourage, ni de ses propres intérêts. » Cité par M. A. Filon : « *La Chambre des Lords dans le passé et dans l'avenir* ». *Revue des Deux-Mondes*, 1er mai 1910, p. 123.

Nous ne discuterons pas ici tous les projets mis en avant. Nous nous bornerons, en terminant cette étude, à faire un parallèle rapide entre cette théorie de la réforme par le recrutement préconisé par les intéressés eux-mêmes et la thèse gouvernementale dont l'examen va faire l'objet du chapitre suivant.

Avant de conclure, signalons, en terminant cet énoncé des diverses réformes de la Chambre des lords, deux derniers projets qui auront, d'ailleurs, peu de chances de voir le jour, les voix conservatrices ne voulant pas être scindées, pour la grande joie de leurs adversaires, en présence du savant projet de lord Rosebery.

1° Lord Machamley, qui est libéral, a proposé dans le *Daily Chronicle* (1), la solution suivante : En cas de désaccord entre les deux Chambres, le Cabinet se contenterait de faire appel par une dissolution parlementaire, et les lords s'inclineraient devant le verdict des électeurs. C'est croire un peu trop aux vertus de la dissolution et du referendum lui-même.

2° Le *Times* proposait de régler de la manière suivante la composition de la Chambre-Haute :

a) Un petit nombre de membres de droit ayant occupé de hautes charges.

b) 185 pairs choisis dans la pairie héréditaire.

---

(1) *Daily Chronicle* du 15 Mars 1910.

c) Une section représentant les différentes professions, autorités locales et les corps enseignants.

d) 50 pairs à vie.

Le *Times* admet ainsi le principe de la représentation professionnelle, dont ne parle pas le projet Rosebery.

Nous pouvons en conclure que, encore moins que le projet de lord Rosebery, le projet du *Times*, malgré ses tendances conciliatrices, ne satisfera pas le camp ministériel ; car il aurait pour effet immédiat de renforcer singulièrement les pouvoirs d'une Chambre-Haute établie d'après ce plan.

CHAPITRE IV

LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES LORDS AU MOYEN D'UNE LIMITATION DE SES POUVOIRS LÉGISLATIFS ET FINANCIERS SANS ATTEINTE AU RECRUTEMENT ACTUEL DE SES MEMBRES.

Trois systèmes nous sont jusqu'à présent connus touchant la réforme de la Chambre des lords.

Le système de l'abolition pure et simple de la Chambre-Haute et le gouvernement par une seule Chambre, système trop simpliste pour entraîner après lui des partisans sérieux et surtout nombreux.

Le système de la quasi-abolition de la Chambre-Haute, désormais remplacée par un Sénat électif, théorie trop innovatrice pour pouvoir être mise en œuvre sans transition et d'ailleurs en opposition formelle avec le système du gouvernement de parti tel qu'il fonctionne aujourd'hui en Angleterre.

Le système enfin, qui établit une modification du recrutement de la Chambre-Haute, système qui compte de nombreux adeptes, mais qu'avant de juger, nous devons opposer à la quatrième et der-

nière théorie, laquelle limite le pouvoir des lords sans toucher à leur recrutement lui-même (1).

Nous avons fait pressentir qu'il s'agissait ici de la thèse gouvernementale, qu'on peut, d'ores et déjà, résumer d'un mot : lorsqu'un bill voté par les communes aura été repoussé par la Chambre-Haute au bout d'un certain délai, les communes pourront le voter une dernière fois et il deviendra loi, même si les lords s'y opposent.

La thèse du gouvernement actuel peut paraître un peu révolutionnaire. Elle se justifie par la situation dans laquelle le ministère se trouve aujourd'hui. Certes, M. Asquith n'a pas encore été mis en minorité, mais il est désormais tenu, s'il veut conserver le pouvoir, de gouverner avec l'appui des travaillistes et des Irlandais.

Les travaillistes sont minorité, sans doute ; mais pour ce qui regarde les Irlandais, ils sont véritablement les maîtres de la situation. Le parti irlandais tient donc dans les mains la situation politique de l'Angleterre ; car il peut, en se portant de l'un ou de l'autre côté, soutenir ou renverser le gouvernement.

Sans doute, ce grand parti nationaliste irlandais, dirigé par M. Redmond, est divisé par un schisme. Il y a onze dissidents, conduits par M. William O'Brien et par M. Healy, qui semblent décidés à suivre une ligne de conduite différente de

(1) *Contemporary Review*, Avril 1910.

ceux qui font du Home Rule, c'est-à-dire de l'autonomie de l'Irlande, la base même de leurs revendications. Mais M. Redmond n'en reste pas moins à la tête d'un groupement puissant et qui l'est tellement qu'il peut, s'il le veut, déplacer quand il lui plaît cent cinquante voix dans le Parlement britannique.

Si le parti irlandais s'est rangé du côté du ministère, c'est que sa principale revendication, l'autonomie de l'Irlande, le home rule, est en horreur aux conservateurs. M. Asquith, lui, a eu, il y a quelques mois, l'habileté de faire des promesses à l'Irlande. On ne saurait pourtant ne pas dire qu'elles ont été empreintes de certaines restrictions.

« La solution du problème irlandais, disait textuellement le Premier ministre à Albert-Hall, ne peut être trouvée que d'une seule manière, par une politique qui, *tout en sauvegardant l'autorité suprême et inaliénable du Parlement impérial,* établisse en Irlande un système complet de self-government, *en ce qui concerne les affaires purement irlandaises. Il n'y a pas, il ne peut y avoir une question de suprématies rivales.* Mais, soumise à ces conditions, telle est la politique libérale. »

Si l'on y voit clair, on reconnaîtra sans peine que le *Home rule* promis par le Premier ministre serait tout au plus un simple compromis, à préciser plus tard. Or, cette attitude ne pouvait plaire aux nationalistes irlandais, qui l'ont bien dit et ont désiré le montrer.

Sans doute, certains Irlandais sont partisans de laisser l'Irlande sous la coupe du Parlement impérial, pourvu qu'ils obtiennent le Home rule, mais encore ont-ils estimé que M. Asquith aurait pu préciser un peu mieux quels seraient les pouvoirs laissés, en la matière, au Parlement impérial.

Signalons aussi, en passant, que M. Asquith s'est engagé, auprès des non-conformistes, à faire passer l'*Education Bill*. Or, cette nouvelle loi dont nous avons déjà indiqué le principe, supprimerait toutes les écoles catholiques de l'Angleterre et du Pays de Galles. On comprend que les prêtres irlandais n'aient jamais pardonné aux libéraux un projet de réforme de l'enseignement qui porterait un coup à l'Eglise catholique au profit des dissidents.

Quoi qu'il en soit, enregistrons simplement que M. Redmond est maintenant le maître de la majorité (1). Il n'a d'ailleurs pas fait mystère de ses

---

(1) M. Jules Delafosse écrit dans le *Gaulois* du 26 avril 1910 « Les élections anglaises » : « ..... A la rigueur les socialistes pensent marcher d'accord avec les radicaux, parce qu'ils trouvent en eux, comme ils l'ont trouvé chez nous, d'excellents chevaux de renfort. Le trait caractéristique du radical est une étroitesse de vues qui fait de lui, sans qu'il sans doute, le fourrier-né de la Révolution. Mais les Irlandais ne sauraient s'astreindre à ces compositions. Ils ont au cœur et ils portent légitimement dans la politique une revendication qui ne peut transiger. Ils veulent le *Home Rule*, c'est-à-dire l'autonomie que Gladstone leur avait promise et qu'il n'accorda pas. Les unionistes la leur refusent systématiquement. Ils ne peuvent donc marcher

intentions considérées, à bon droit, comme belliqueuses vis-à-vis du ministère. Elles l'ont été d'autant plus que le parti O'brienniste a reproché vertement à M. Redmond d'avoir été trop complaisant pour les libéraux ; lisez : d'avoir cru à leurs belles promesses. « C'est par une ficelle d'avocat, écrivait le *Sinn Fein* en décembre 1909, qu'en 1910 comme en 1894, M. Asquith s'est procuré l'appui des Irlandais, tout en enfermant le Home Rule dans la tombe. »

Et ce reproche a froissé l'amour-propre du chef Irlandais et il a protesté de ses intentions nettes et franches : « Le parti libéral est revenu à la politique de Gladstone et au Home Rule. Mais, à mon avis, cela ne suffit pas. Chaque enfant sait que si M. Asquith présentait un bill de Home Rule dans le nouveau Parlement, ce bill serait rejeté par les lords. La garantie qui a décidé le parti irlandais à soutenir le parti libéral est celle qu'a

---

avec eux. Les radicaux la font miroiter à leurs yeux comme une promesse, mais c'est une promesse qu'ils n'entendent jamais tenir. Ainsi M. Asquith, avant que la lutte électorale se fût ouverte, laissait entendre qu'il était favorable au *Home Rule*, afin d'obtenir pour ses candidats les voix des Irlandais répandus dans tous les collèges électoraux ; depuis que la lutte électorale éclate, il la bafoue. Il ne faut donc pas s'étonner que les Irlandais, justement exaspérés, apportent, dans la Chambre nouvelle, le contingent de toutes leurs voix à l'opposition. Et comme ils sont, en vertu de leur nombre, les arbitres de la majorité, suivant qu'ils se portent à droite ou à gauche, ils rendront nécessairement tout gouvernement impossible. »

donnée M. Asquith, en disant que, ni lui ni ses collègues ne reprendraient ni ne garderaient le pouvoir, que s'ils recevaient l'assurance de pouvoir réduire et limiter le veto des lords... *Si M. Asquith n'est pas à même d'affirmer qu'il a les garanties indispensables pour faire passer un bill de veto cette année, et s'il propose de voter le budget et d'ajourner la question du veto, je dis que l'Irlande ne saurait approuver sa politique.* »

Et notons bien que, en parlant ainsi, M. Redmond n'a pas prononcé ce qu'on peut appeler des paroles en l'air. Sa tactique est apparue très compréhensible. Les Irlandais ont dit qu'ils consentaient bien à soutenir le budget, quitte d'ailleurs à obtenir des licences pour l'année prochaine, mais ce qu'ils veulent par dessus tout, c'est qu'avant de voter le budget, on règle la question du veto des lords, en obtenant d'ailleurs du roi la promesse d'une fournée de pairs, si la nécessité s'en fait sentir un jour ou l'autre.

Notons, d'ailleurs, qu'à mesure que continuent les négociations, les concessions du ministère se font de plus en plus grandes aux Irlandais. D'après l'*Evening Standard*, à la date du 15 avril, le chancelier de l'Echiquier a promis de faire des concessions sérieuses aux nationalistes pour ce qui regarde les droits sur les spiritueux dont ils se plaignaient vivement (1). Mais, il faut le répéter, ce que veulent les Irlandais aujourd'hui, c'est qu'on

(1) *Evening Standard* du 15 Avril 1910.

règle d'abord la question du veto des lords. Car il est bien clair, à leur point de vue, que soumettre le budget pour la seconde fois à l'approbation des pairs, avant d'avoir réduit leurs pouvoirs, ce serait, en fait, reconnaître qu'ils ont le droit d'intervenir dans les matières financières. « Tout le bavardage au sujet de l'impasse constitutionnelle, de la perte du revenu, du chaos financier, du devoir qu'a le ministère de veiller à la bonne administration du pays... tout cela est déplacé, conventionnel, vide et absurde dans une pareille bataille. Ce sont les phrases par lesquelles le bon bourgeois a toujours tenté d'arrêter la marche d'une révolution. On fait une révolution ou on n'en fait pas. Si nous voulons en faire une, alors il nous faut penser un langage révolutionnaire et accomplir des actes révolutionnaires. »

Ainsi s'est exprimé M. Redmond.

Hier donc, les Irlandais voulaient l'Irlande pour les Irlandais et les Anglais voulaient l'Irlande pour l'Angleterre ; mais aujourd'hui que les Irlandais sont devenus les maîtres souverains, il faut bien que M. Asquith veuille l'Irlande pour les Irlandais. Et certains se demandent que devient la fameuse « plus grande Bretagne » célébrée la veille des élections ?

C'est dans ces conditions, au moins équivoques, que s'est ouverte la nouvelle session parlementaire.

En fait, il résulte de cet imbroglio qu'il y a eu à

enregistrer une certaine défaite morale pour le ministère. Car le ministère ne s'était pas expliqué nettement sur l'attitude qu'il prendrait si le roi refusait de suivre le gouvernement dans son œuvre de suppression de veto : « Vous n'expliquez pas nettement, a dit M. Redmond au premier ministre, ce que vous ferez si les lords repoussent vos ordres du jour. Demanderez-vous au roi le moyen de triompher de cette résistance ? Si le roi vous refuse, démissionnerez-vous ? Si oui, je vote pour vous ; sinon, non. »

En sorte que M. Asquith a obtenu une trêve au prix de sa dignité et de sa réputation, en même temps qu'au préjudice des intérêts nationaux. Il n'a plus osé même parler du budget, qui fut la cause immédiate de la crise constitutionnelle ; ce fut pour le cabinet une indéniable défaite morale (1).

Ainsi M. Asquith, sur les exigences des Irlandais, a-t-il décidé de faire voter immédiatement les dépenses supplémentaires non comprises dans les *estimates* des différents budgets ministériels. Il a été décidé, comme nous le contrôlerons d'ailleurs bientôt, que le veto des lords passerait avant toute autre discussion.

Au total, non seulement M. Asquith a dû donner au veto la priorité sur le budget, mais même il a dû renoncer à son projet de réforme de la Cham-

---

(1) *Le Times*, 1er mars 1910.

bre des lords pour se borner à son projet de limitation des pouvoirs de cette assemblée (1).

Car il nous faut dire à présent, d'un mot, et pour montrer au prix de quelles circonstances d'occasion la thèse gouvernementale a vu le jour, quelles ont été successivement les idées de M. Asquith lui-même sur la question constitutionnelle.

En 1895, à Hull, le premier ministre disait : « Il faut que la Chambre des lords soit mise en harmonie avec les principes actifs de la Constitution. Il n'y a rien d'incompatible en cela avec l'existence de la Chambre des lords, *exerçant les fonctions de révision, de consultation, et même, avec les sauvegardes convenables, de suspension.* »

Si nous prenons, d'autre part, le discours du Trône, lu le 21 février 1910, on y trouvera d'une façon indéniable, les idées personnelles du Premier ministre, exprimées dans le même esprit qu'en 1895 :

---

(1) L'idée primitive de M. Asquith et de la majorité des libéraux était de commencer par le vote du budget. On aurait adopté d'abord les chapitres du budget de l'an passé, y compris le *Licensing Bill*. Puis le bill des finances eût été présenté aussi rapidement que possible, laissant ainsi la voie libre à la discussion sur le veto des lords, qui doit être la pièce de résistance de la prochaine législature.

« Comme le médecin de Sancho-Pança, dans son gouvernement de Barataria, M. Redmond a étendu la baguette et le budget a disparu ». V. Article Filon, *Revue des Deux-Mondes*, 1er mai 1910, p. 122.

« Ces mesures, dans l'opinion de mes conseillers, devront pourvoir à ce que cette Chambre (la Chambre des lords), soit constituée de telle façon et assurée de tels pouvoirs qu'elle puisse exercer impartialement, à l'égard des projets de lois, *les fonctions d'initiative, de révision, et, avec les sauvegardes convenables, de délai.* »

Et si nous considérons enfin les toutes récentes propositions du ministère relativement au veto des lords, dont on verra plus loin le texte, on verra que le Premier ministre Asquith est subitement devenu un farouche opposant en présence des fonctions d'initiative, de révision, susceptibles d'être maintenues éventuellement aux lords, et que lui-même, en apôtre zélé de la justice, recommandait, à peine quelques jours auparavant.

Que penser d'une réforme gouvernementale inspirée par des minorités irlandaises et travaillistes subitement passées à l'état de majorités toutes puissantes ? Et d'ailleurs, c'est dans les rangs eux-mêmes du parti radical que le Premier ministre trouve des adversaires :

Dans la *Nation,* M. Winston Churchill écrit : « Enlever aux lords leur veto absolu, les armer d'un simple droit de provoquer un referendum sur les lois qui leur déplaisent, ce serait détruire le caractère représentatif des communes et la responsabilité des ministres et rendre, une fois la tempête populaire déchaînée, toute réforme progressive impossible. Il faut donc conserver aux lords

leur veto législatif et modifier simplement la Constitution de la Chambre-Haute. » (1)

Il y a toujours eu, d'ailleurs, deux tendances très caractérisées dans le camp des radicaux, relativement à la question de la réforme de la Chambre Haute.

Il y a d'un côté les violents. Le *Liverpool Daily Post* et le député de Plymouth, M. Mallet, déclarent que le moment des transactions est passé : « Notre seule tâche, écrit M. Mallet dans le *Westminster Gazette,* consiste à conquérir le *fair play* pour la majorité libérale à la Chambre des communes. » Quant au moyen, les violents, nous le savons, le font résider dans l'hypothèse d'une fournée de pairs.

Il y a de l'autre côté les modérés. Si le roi refuse la fournée de pairs, il faudra procéder à une nouvelle dissolution. Mais l'hypothèse d'une nou-

---

(1) Que craignons-nous, dit le professeur Dicey ? « Nous redoutons le vote et surtout l'administration de la loi, conformément aux désirs immédiats d'une classe, notamment de celle des salariés, et non pas conformément à la volonté réfléchie et véritable de la majorité de la nation. » Et M. Dicey prend pour exemple l'Old Age Pension bill. M. Dicey croit que la Chambre Haute possède un élément d'autorité dont elle ne sait pas encore se servir. Sa vraie fonction n'est pas de faire de l'opposition par parti-pris, mais de protéger les droits de la nation. Ainsi M. Dicey conclut-il au *veto* suspensif.

V. *Travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1908, 2. « Un congrès de droit constitutionnel à Londres. »

velle dissolution ne satisfait pas la *Westminster Gazette*. Elle veut que « M. Asquith épuise tous les moyens qui sont à sa disposition pour régler cette question avant de renoncer à sa tâche et de la déclarer impossible ».

Voilà deux tendances très opposées dans le camp radical.

Notons aussi cette lettre, adressée à la *Westminster Gazette* par un député *libéral,* M. Markham, qui fait observer qu'au lieu de constituer une sorte de Chambre honoraire et d'ailleurs surannée, il serait plus démocratique de procéder à une réforme fondamentale du recrutement de la Chambre-Haute. « Je n'hésite pas à dire que, dans le nord de l'Angleterre, le parti libéral sera annihilé s'il entreprend une fausse réforme. Au contraire, le désir de voir constituer une seconde Chambre élue est à peu près général. Une Chambre de ce genre donnerait à la nation une machine parlementaire capable d'assister utilement la Chambre des communes aujourd'hui si encombrée. »

M. Markham en arrive ainsi à soutenir la thèse conservatrice. M. Markham montre, d'ailleurs, qu'une Chambre-Haute élue ne pourrait être suspecte de parti-pris antilibéral. Il se retranche enfin derrière l'incontestable autorité de Sir Edward Grey, qui s'est déclaré, à plusieurs reprises, en faveur d'une seconde Chambre élective.

Enfin, un député libéral a fait tout dernièrement

remarquer que la règle par laquelle les lords ne pourraient plus, au bout d'un temps déterminé à l'avance, repousser un bill voté par les communes, n'atteindrait certainement pas le but que les radicaux visent, car ce principe aboutirait à la conséquence suivante qu'il faudrait aux libéraux plusieurs sessions pour voter un bill, alors que les conservateurs pourraient y parvenir en une seule. Cette observation est très exacte.

Voilà donc un résumé très imparfait de l'ensemble des difficultés sérieuses et nombreuses au milieu desquelles le ministère est en train de se débattre au lendemain du scrutin.

Il est clair que si les libéraux n'avaient perdu qu'une quarantaine de sièges, M. Asquith eût pu soutenu par 340 voix de majorité, soit plus de la moitié des sièges de la Chambre, obtenir sans peine du roi qu'il forçât la main aux lords, comme en 1832. « Mais au lieu de donner à M. Asquith un cheval de bataille, les électeurs ne lui ont offert que le poney à longs poils des gravures du *Punch.* » (1)

M. Asquith n'est donc pas sur un lit de roses, malgré sa majorité, car « tout le monde, dans cette majorité, parle une langue différente que le voisin ne comprend pas. C'est la majorité de la tour de Babel. Pour fondre ensemble ces éléments hétérogènes, il eût fallu le génie d'un Gladstone ou la

(1) Le *Times*, 25 mars 1910.

rondeur, la finesse, l'irrésistible bonhomie d'un Campbell-Bannermann. Orateur éloquent, mais académique et froid, légiste d'éducation, de caractère et de tempérament, M. Asquith n'était pas un homme à pouvoir réussir un pareil tour de force. » (1)

Nous savons à présent, au milieu de quelles circonstances est née la proposition gouvernementale, dont nous allons, à présent, étudier le texte, tendant à supprimer pratiquement le veto des lords.

Les résultats du scrutin ont été tels que les Irlandais, flanqués des travaillistes, soit les deux partis les moins importants du Parlement britannique, ont subitement mué en majorité. Devant cette majorité, M. Asquith, pour garder le pouvoir, a dû s'incliner et, dans l'élaboration du texte même des résolutions gouvernementales, dépasser sa pensée personnelle et celle du ministère, considéré dans son ensemble.

Avant de commencer la discussion des détails des résolutions sur le veto, M. Asquith a rappelé que la Chambre des lords avait discuté et voté en quatre journées et demi la résolution de lord Rosebery, impliquant l'abrogation du principe d'hérédité :

« Ces résolutions sont autrement révolutionnai-

---

(1) Le *Gaulois*, 27 février 1910.

res que celles proposées aux communes, lesquelles, conçues en termes généraux mais suffisamment précis, concernent les grandes lignes qui doivent servir de base au projet de loi conforme, qui sera déposé et amplement discuté d'après les règles habituelles parlementaires.

» Les résolutions actuellement soumises aux communes ont déjà fait l'objet d'une discussion générale, et, par conséquent, il conviendrait de clore la discussion des détails après cinq journées et demie. Une fois le vote des résolutions acquis, nous proposerons, le 18 avril, de limiter aussi la discussion du budget. Enfin, nous espérons pouvoir prendre quelques vacances à la fin d'avril. A ce moment, le budget sera définitivement acquis. »

M. Balfour a annoncé que l'opposition refusait de limiter la discussion des résolutions sur le veto à cinq journées et demie ; l'attitude de l'opposition, dit-il, est fondée sur la gravité des intérêts en discussion.

Répondant à M. Balfour, M. Asquith a dit que les résolutions revêtiraient la forme d'une loi : « Selon la procédure habituelle, nous donnerons un temps suffisant pour la discussion du projet de loi qui en sera la traduction, mais nous ne sommes pas disposés à « labourer les sables » et s'il devient évident que nous perdons notre temps, nous ne parachèverons pas la procédure ordinaire, nous ne gaspillerons pas le temps et les forces de la Chambre. Mais si la fortune favorise le gouvernement,

nous poursuivrons le cours ordinaire de la législation. »

Après cette déclaration, M. Asquith, répondant à plusieurs interrogations, a affirmé de nouveau qu'il soumettrait aux lords les résolutions concernant le veto, aussitôt après que la Chambre des communes les aurait votées.

C'est au cours de la séance historique du 14 avril 1910, que M. Asquith, premier ministre, a indiqué, d'une façon très claire, les intentions du Gouvernement.

Le projet ministériel, attendu depuis longtemps, comportait trois résolutions.

I. Le premier paragraphe enlevait complètement aux lords tout pouvoir de rejeter ou d'amender une mesure financière :

« Il est expédient que la loi enlève à la Chambre des lords le pouvoir de rejeter ou d'amender un bill financier, mais cette limitation légale de pouvoir ne doit pas entraîner une diminution des droits et privilèges des communes actuellement en vigueur.

» Le président appréciera si un bill sera financier suivant la règle suivante que stipule l'ordre du jour : Sera financier tout bill qui ne renfermera que des articles ayant trait à tous les sujets ou à l'un des sujets suivants :

» 1° Imposition, abrogation, rémission, modification, règlement de taxes et impôts ;

» 2° Charges provenant des fonds consolidés ou

de décisions du Parlement pour fourniture de fonds ;

» 3° Crédits ;

» 4° Affectation, contrôle, répartition de l'argent de l'Etat ;

» 5° Emission ou garantie de tout emprunt, remboursement d'emprunts ;

» 6° Tout ce qui se rapporte à l'un quelconque ou à la totalité de ces objets. »

II. Le deuxième paragraphe détermine les pouvoirs législatifs des lords :

« Il est expédient que la loi limite les pouvoirs de la Chambre des lords en ce qui concerne les bills autres que les bills financiers, de manière que tout bill de ce genre voté dans trois sessions successives par la Chambre des communes et qui, ayant été envoyé à la Chambre des lords un mois au moins avant la fin de chaque session, aura été rejeté à chacune de ces sessions, sera transformé en loi sans son consentement, sur la simple approbation royale, pourvu toutefois qu'une période de deux années au moins se soit écoulée entre la date du premier dépôt du bill aux communes, et la date de son troisième vote par les communes.

» Au regard de cet ordre du jour, un bill sera considéré comme rejeté, lorsque la Chambre ne l'aura pas voté, soit sans amendement, soit avec les amendements approuvés par les deux Chambres. »

III. Le troisième paragraphe a trait à la durée des législatures :

« Durée du Parlement. — Il est expédient de limiter à cinq années la durée du Parlement. »

La publication de ces fameuses résolutions, attendues depuis longtemps, n'a causé aucune émotion sérieuse :

« Il est à remarquer que ces ordres du jour sont plus agressifs que ceux que soumit sir Henry Campbell Bannermann. Ils comptent davantage sur la force brutale et moins sur le compromis et la persuasion. » (1)

Quant au *Daily Chronicle*, l'organe libéral, il se contente de publier le texte des ordres du jour, en faisant remarquer que, désormais, la volonté du peuple pourra prévaloir pendant la durée d'un Parlement.

A vrai dire, les conservateurs s'attendaient aux mesures proposées ; les libéraux sont peut-être un peu déçus, car ils espéraient une attaque plus violente contre la Chambre-Haute, mais on avait tant parlé de ces trop fameuses résolutions avant leur naissance qu'on n'a plus grand'chose à en dire maintenant.

Ainsi, l'ordre du jour de M. Asquith contient les deux parties principales suivantes :

1° Limitation du veto des lords. Un bill présenté trois fois devient loi avec ou sans l'assentiment de la Chambre des lords.

2° Limitation de la durée de la législature à

---

(1) Le *Times* du 22 mars 1910.

cinq années, afin de compenser l'accroissement des pouvoirs de la Chambre des communes.

Les nouveautés essentielles portent sur deux points :

1° Les questions financières :

Pour la première fois, il est interdit aux lords de toucher aux questions de finances et la définition que l'on donne des *Money bills* englobe toute la législation qui implique une dépense quelconque. Le *Times* attaque cette disposition en disant :

« Sur la partie la plus importante des affaires publiques, car les finances dominent toute la politique, le pays n'aura plus jamais l'occasion de réfléchir deux fois. La seule garantie contre les abus de pouvoir sera désormais fournie par le speaker de la Chambre des communes. Mais le speaker est le serviteur des communes ; il lui sera facile de se prononcer contre la procédure adoptée par le gouvernement. Sur ce point, ce sera bien le gouvernement exercé par une seule Chambre. » (1)

2° La résolution rappelle dans ses traits essentiels celle de 1907 préparée par sir Henry Campbell Bannerman. La résolution de 1907 s'efforçait de prévenir les conflits constitutionnels en stipulant qu'après chaque refus des lords en première lecture, des délégués des deux Chambres se réuniraient en conférence pour chercher un terrain d'entente. Cette clause de conciliation est désormais supprimée. La Chambre des lords est traitée

(1) Le *Times* du 22 mars 1910.

comme un pouvoir hostile avec lequel il ne faut même pas parlementer.

C'est après de très courtes vacances de Pâques que le Premier ministre, M. Asquith, a proposé à la Chambre des communes de décider immédiatement de se constituer en comité « pour examiner les relations entre les deux Chambres du Parlement et la question de la durée du Parlement. »

M. Asquith a tout d'abord expliqué les raisons qui lui ont paru rendre nécessaire l'initiative ministérielle.

Cette nécessité, dit-il, a été comprise par la Chambre précédente qui, sur l'initiative de sir Henry Campbell Bannerman, a voté une résolution affirmant la nécessité de restreindre les pouvoirs de la Chambre des lords.

« Cette nécessité est devenue plus urgente que jamais. Pour la première fois dans notre histoire parlementaire, la Chambre-Haute a osé rejeter les prévisions budgétaires votées par les représentants du pays. Avec une partialité qui ne s'est jamais démentie, elle a arrêté tous les projets de loi émanant de l'initiative libérale. C'est là une situation intolérable et qu'il importe d'autant plus de faire cesser qu'aux dernières élections la nation entière s'est nettement prononcée dans ce sens.

» On a parlé de supprimer purement et simplement la Chambre-Haute ; je ne suis pas de cet avis. Je crois bon de conserver deux Chambres lé-

gislatives. Mais il faut que la Chambre Haute cesse d'être ce qu'elle est actuellement.

» En ce moment, en effet, nous n'avons qu'une parodie, qu'une caricature de seconde Chambre. Que le parti conservateur soit au pouvoir, et les lords s'inclinent devant toutes ses volontés ; que le parti libéral arrive à son tour, et toutes les lois dont il prend l'initiative sont, sans exception, repoussées. Il en sera ainsi tant que la Chambre-Haute sera devenue élective, tant que ses membres représenteront les intérêts d'une caste et non les intérêts du pays. Mais la question pour le moment n'est pas là. Il s'agit actuellement de fixer les pouvoirs de cette Chambre. Il y a cinq ans, il y a deux ans encore, M. Balfour lui-même déniait aux lords tout droit d'immixtion dans le domaine financier. Aujourd'hui, il soutient la thèse diamétralement opposée. Il faut que cet état de choses, que ces différences d'interprétation cessent, et c'est pour cela que je vous propose de vous réunir en comité et de voter les résolutions gouvernementales. »

M. Asquith développa alors successivement chacune de ces résolutions et en expliqua la portée :

« En premier lieu, dit-il, il faut donner une expression légale écrite à une coutume constitutionnelle bien établie, afin que les communes conservent les privilèges acquis, et, pour prévenir toute confusion en matière financière, le président devra déterminer ce qui a un caractère financier ; on empêchera ainsi les conflits interparlementaires d'avoir pour unique solution une dissolution ou la

création de nouveaux lords. La dissolution et la création de nouveaux pairs sont, en effet, des moyens exceptionnels dont il convient de ne pas abuser et qu'il ne faut employer qu'en cas d'extrême nécessité, comme l'on doit d'ailleurs en faire usage sans crainte si on y est forcé. »

Passant au deuxième point, savoir le veto des lords, M. Asquith rappelle que le gouvernement propose la transformation *ipso facto,* en loi, de tout projet voté par trois sessions des communes, sans que ces sessions soient limitées à une même législature, dont la durée ne devra pas dépasser cinq ans, et il s'attache à démontrer que la suppression du veto des lords n'aboutirait pas au gouvernement par une Chambre unique, les bills étant discutés trois fois, à de longs intervalles, sans précipitation et même parfois au cours de législatures différentes ; les volontés de la nation seraient ainsi respectées et l'on éviterait des complications comme celles où se débat actuellement le pays.

« Cette solution, conclut M. Asquith, est, à notre avis, la plus logique et la plus simple. On a, il est vrai, suggéré l'idée d'un referendum au pays, mais il est inadmissible que le referendum fasse partie permanente de l'organisation constitutionnelle anglaise. Il serait difficile d'indiquer nettement la question véritablement soumise au referendum. On a suggéré également la possibilité d'une session d'un congrès composé des deux Chambres, comme en France, en Australie, dans le sud de l'Afrique, mais il faudrait pour cela que

les deux Chambres eussent une origine démocratique commune et une égalité numérique. Or, rien de semblable n'existe pour la Grande-Bretagne.

» Tous ces procédés sont donc également inadmissibles, du moins pour l'instant, et la Chambre ne peut que leur préférer les propositions du gouvernement.

» Au reste, nos propositions ne constituent pas une solution définitive du problème qui exige un règlement complet, et sans délai. Tant que l'on n'aura pas substitué à la Chambre des lords actuelle une Chambre établie sur des bases démocratiques et dont les fonctions limitées soient celles qui ont été indiquées, nous ne jouirons pas d'une seconde Chambre. Mais nos propositions visent la Chambre des lords telle qu'elle existe actuellement. Elles constituent un premier pas indispensable pour émanciper les communes et empêcher les principes du gouvernement populaire d'être en quelque sorte paralysés.

» Le veto des lords doit aller rejoindre le veto de la Couronne, afin que la route soit libre pour la marche en avant d'une démocratie délivrée de ses chaînes et mûre pour la liberté ! »

La péroraison de M. Asquith a été très applaudie par la majorité, comme de juste. C'est M. Balfour qui a répondu au Premier ministre.

M. Balfour a vivement attaqué les propositions soumises à la Chambre par un Cabinet divisé et a

tourné en ridicule une Constitution bigarrée qui ne supprime ni ne réforme la Chambre des lords.

« M. Asquith vient de nous affirmer que le gouvernement est impossible, avec une seconde Chambre constituée comme l'est la Chambre des lords actuelle. Je ne vois pas en quoi le gouvernement ait été mis par les lords dans une impasse ; ce que je vois, c'est que le Cabinet et sa majorité ont voulu imposer au pays des charges au sujet desquelles il devait être au préalable consulté.

» Cette consultation, les lords l'ont rendue nécessaire, et ils n'ont fait que leur devoir. Vous prétendez que sa constitution actuelle rend la Chambre-Haute incapable de remplir son rôle. Pourquoi ne modifiez-vous pas cette constitution au lieu de limiter les pouvoirs des pairs ? A la vérité, ce que vous voulez, c'est détruire ses pouvoirs, afin d'agir à votre guise, et c'est pour cela que vous êtes soutenus par les Irlandais (1).

» L'expérience à laquelle vous nous conviez est la plus absurde qu'ait jamais tentée un gouvernement. »

C'est dans ces termes que M. Balfour a critiqué les propositions ministérielles. Comme il fallait s'y attendre, M. Redmond est venu féliciter M. Asquith en l'engageant, d'autre part, si les lords repoussent les résolutions, à obtenir la promesse

---

(1) Barante disait : « Les gouvernements sont des garanties, c'est à ce titre seul qu'ils doivent être estimés ». *Vie politique de Royer-Collard*, I, 425.

qu'on emploiera la prérogative royale, et, en cas de refus, à recourir immédiatement au referendum du peuple. Quant aux travaillistes, ils sont venus dire, par la bouche de M. Barnes, qu'ils espéraient des mesures plus énergiques.

On connaît les déclarations gouvernementales (1).

---

(1) Voici quelques développements reproduits du *Temps* sur le *Parliament bill*, déposé par le Gouvernement le 30 avril 1910. Ce bill sera certainement voté à la rentrée. Il est absolument conforme à ce qu'avait annoncé, dès le début, M. Asquith.

« Le gouvernement vient de faire connaître le texte du bill intitulé *Parliament Bill*, qui sera voté par les Communes à la rentrée de la Chambre, et qui a pour objet de limiter les pouvoirs de la Chambre des lords.

Le préambule du bill déclare qu'en attendant une réforme plus complète, par laquelle une seconde Chambre élective sera substituée à la Chambre héréditaire, il est nécessaire (*expedient*) de restreindre les pouvoirs actuels de la Chambre des pairs. Voici les clauses essentielles du projet de loi :

I. 1° Quand un bill financier, après avoir été voté par la Chambre des Communes et avoir été soumis à la Chambre des lords un mois pour le moins avant la fin de la session, n'aura pas été voté sans amendement par la Chambre des lords un mois après qu'il aura été soumis à cette Assemblée, ce bill, sauf décision contraire des Communes, sera présenté à Sa Majesté et deviendra loi dès qu'il aura reçu l'assentiment royal, en dépit de l'opposition des Lords ;

2° Sera considéré comme bill financier (*Money Bill*) tout bill qui, au jugement du président de la Chambre des Communes, ne contiendra que des mesures relatives à tout ou partie des sujets suivants : imposition, abroga-

Elles soulèvent bien des critiques qu'il importe tout au moins de résumer.

D'abord le troisième paragraphe des dispositions gouvernementales soulève peu de difficultés.

---

tion, rémission, modification ou réglementation des taxes ; service de la Dette ou sommes votées par le Parlement ; crédits ; affectation, contrôle ou réglementation des fonds publics ; émission, garantie ou remboursement d'un emprunt ; ou tout ce qui touche à n'importe lequel de ces sujets.

3° Quand un bill, auquel la Chambre des lords aura refusé son consentement, sera présenté à sa Majesté pour obtenir son assentiment en tant que bill financier, le bill sera accompagné par un certificat du président de la Chambre des communes, attestant que c'est un bill financier.

4° Aucun amendement ne sera autorisé à propos d'un bill financier, si, au jugement du président de la Chambre des communes, cet amendement est de nature à retirer au bill son caractère purement financier.

II. 1° Quand un bill, autre qu'un bill financier, aura été voté par la Chambre des communes pendant trois sessions consécutives (que ce soit ou non au cours d'une seule législature) et qu'ayant été soumis aux Lords, un mois pour le moins avant la fin de chaque session, il aura été rejeté par la Chambre des lords au cours de chacune de ces sessions, ce bill sera présenté à Sa Majesté après son troisième rejet par la Chambre des lords sauf décision contraire des Communes et deviendra loi dès qu'il aura reçu l'assentiment royal, en dépit de l'opposition des Lords ; pourvu que deux années se soient écoulées entre la date de la première présentation de ce bill à la Chambre des communes et la date du troisième vote de la même Chambre.

2° Un bill sera considéré comme rejeté par la Chambre des lords lorsqu'il n'aura pas été voté par la Chambre des

En fait, les Parlements n'allaient pas jusqu'au bout de leur septième année, et l'idée du ministère qui tend à réduire leur durée est excellente.

Pour ce qui regarde le premier point, il implique deux innovations capitales : la souveraineté

---

lords, soit sans amendement, soit avec des amendements acceptables par les deux Assemblées

3° Un bill sera considéré comme le même qu'un bill soumis antérieurement à la Chambre des lords au cours de la session précédente, si, au moment où il est soumis à la Chambre des lords, il est identique à ce bill antérieur, ou si le président de la Chambre des communes certifie que les altérations qu'il contient étaient nécessaires, soit en raison du temps qui se sera écoulé depuis le vote du premier bill, soit pour insérer des amendements apportés par les Lords au bill de la session précédente.

Il faut enfin citer la dernière clause :

V. Cinq années seront substituées à sept années pour la durée maximum de la législature, telle qu'elle a été fixée par l'acte septennal de 1715.

Ce texte n'ajoute pas grand'chose aux dispositions déjà contenues dans les résolutions constitutionnelles que les Communes ont votées le 14 août dernier. Il confère cependant au président de la Chambre des communes des pouvoirs plus étendus. Les résolutions le chargeaient déjà de déclarer quand un bill est purement financier. Le projet de loi lui confie encore le soin de décider si un amendement est de nature purement financière, et dans le cas des bills ordinaires, si le bill soumis pour la seconde ou la troisième fois aux Communes est identique au bill déjà rejeté par les Lords. Le président de la Chambre des communes devient ainsi une sorte d'arbitre suprême dans tous les conflits constitutionnels. C'est là, sans aucun doute, le point le plus faible du projet. Bien que l'élection du président — du *speaker* — ne soit pas aux Communes une affaire de parti, le *speaker* est plus ou moins le servi-

exclusive des communes en matière financière et l'attribution au speaker du droit de décider qu'un projet de loi est ou non financier.

I. La souveraineté exclusive des communes en matière financière est à peu près incontestée de nos jours. M. Philippe Millet estime (1) que l'histoire de cette souveraineté est passée par trois phases distinctes :

a) *Des origines jusqu'à la Révolution de* 1688. Il y a, à cette époque, parité de droit en matière financière entre les deux chambres du vieux Parlement ; puis, peu à peu, les impôts sont considérés comme accordés par les communes et accordés par les lords : « Purvenz toutes fois que les seigneurs

---

teur des Communes et son impartialité est par là même suspecte.

Comparé avec l'ancien plan de réforme de sir Henry Campbell Bannerman (résolution de 1907), le projet actuel est d'ailleurs singulièrement radical. Sir Henry ne prétendait pas priver les Lords de leur droit de contrôle en matière financière. Il recommandait un système de conférences interparlementaires qui eussent permis aux deux Chambres de trouver plus aisément des terrains d'entente. L'esprit même de la réforme est aujourd'hui différent ; M. Asquith ne cherche pas à faciliter la conciliation, mais simplement à mater la Chambre haute. Personne ne se fait beaucoup d'illusions sur la réforme complémentaire annoncée dans le préambule de la loi. Elle sera très probablement reléguée aux calendes grecques, et si la loi passe, l'Angleterre n'aura plus pour seconde Chambre qu'une Assemblée à la fois surannée et impuissante — une sorte de jambe de bois. » *Le Temps*, 1er mai 1910.

(1) V. la *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1910.

de leur part ne les communes de la leur, ne facent ascun report à notre dit seigneur le roy d'ascun grant par les communes *grantez* et par les seigneurs *assentuz,* ne de les communications dudit grant avant ce que mesmes les seigneurs et communes soient d'un assent et d'un accord en cette partie et adoques en manière et forme comme il est accoutumez, c'est assaver par bouche du Purparlour de ladite commune pour le temps estant. » (1)

b) *De* 1688 *à* 1860, les lords possèdent le droit d'amendement. De 1700 à 1702, les communes ont bien essayé de faire adopter des innovations étrangères, mais les lords s'opposèrent à ce *tacking.* « Le fait d'annexer à un bill financier une ou plusieurs clauses dont le contenu est étranger à ce bill, n'est pas parlementaire et tend à la destruction de la constitution du gouvernement. » (2)

c) *De* 1860 *à nos jours.* — D'abord jusqu'en 1832 les lords usent et abusent même, parce que forts et prépondérants, du droit de rejet. M. Philippe Millet estime qu'une quarantaine de bills ont été ainsi rejetés. Mais la réforme de 1832 ouvrant largement, comme on sait, la porte à la démocratie, le fait, pour les lords, de rejeter d'une façon systématique, les bills financiers proposés par les communes, a vu son champ d'influence décroître sensiblement. Et les communes, sur ce point ont dé-

---

(1) Cité par S. Sussmann, *das Budget privileg der Houses der Germeinen.* Manheim, 1909, p. 103.

(2) Le *Times*, 5 juillet 1909.

cidé qu'elles ont le droit « de disposer des bills budgétaires de telle manière que le droit des communes, au point de vue de la manière, de la mesure et du temps, puisse être maintenu dans son intégrité » (1). Cette motion a été votée sous l'influence de Gladstone.

Leur rôle de Chambre secondaire est aujourd'hui à peu près reconnu par les lords. « *Nous savons tous que dans cette Chambre nous ne pouvons amender un Money Bill* ; toutefois, nous avons parfaitement le droit de le discuter, et nous avons pleinement le droit de le rejeter si bon nous semble » (2).

Dans l'ensemble, on peut dire que les points admis par tous et qui demeurent en dehors de toutes discussions sont les suivants :

« Aucune taxe ne peut être imposée, excepté par un *Act* du Parlement ; c'est-à-dire par un *Act* consenti par la couronne et par les deux Chambres.

« La Chambre des communes doit déterminer quelles sont les ressources nécessaires au service de l'Etat et comment ces ressources peuvent être fournies, ce qui revient à dire que la Chambre des communes *prépare* le budget.

« La Chambre des lords n'a rien à voir avec la préparation du budget, et n'a pas le droit de l'amender.

---

(1) Le *Times*, 5 juillet 1909.

(2) The lords Debats ou the Finance Bill dans le *Times* du 5 juillet 1909, p. 30.

« Un budget ne peut devenir loi qu'avec l'assentiment de la Couronne et de la Chambre des lords.

« Si la Couronne ou la Chambre des lords refusent leur assentiment, le budget ne peut devenir loi ».

La nécessité des trois assentiments est donc l'unique sauvegarde contre la tyrannie de l'un ou des deux pouvoirs.

Ainsi, prenons bien note que les lords n'ont pas à s'occuper de la *préparation* du budget et n'ont pas le pouvoir d'amender le Finance Bill ; mais leur droit de le rejeter est indéniable.

Au fond, il y a deux questions nettement distinctes (1). D'une part, la question de priorité qui est réglée partout de la même façon ; il y a une prépondérance reconnue à la Chambre des communes, car « la Chambre-Haute est plus ou moins l'alliée du Gouvernement quand elle n'est pas nommée par lui ».

D'autre part, la question d'amendement qui est plus sérieuse et plus fertile en discussions.

Certains pays admettent la parité de droits. Ainsi, en Italie, aux Etats-Unis, le Sénat peut reprendre l'œuvre de la Chambre et la bouleverser. Quant à la Hollande, la Prusse, l'Angleterre, la théorie du rejet en bloc est seule admise. « En Angleterre, la Chambre des lords ne pourrait que re-

(1) V. Moye : *Précis de Législation financière*, 2e édit. 1907, p. 347.

jeter en bloc l'*act of appropriation*, ce qui est évidemment impossible... » (1). Le droit de rejet résulte de la *Petition of Right* et du *Bill of Rights* (2). C'est un droit légal. Chaque fois que le principe a été discuté de savoir où commençaient et où se terminaient les pouvoirs exacts des lords en matière financière, en 1661, en 1671, en 1677, en 1678, en 1688, en 1689, la coutume s'est établie dans un sens précis et défini. Au total, la constitution, telle qu'elle a été interprétée par la Chambre des communes en 1661 et 1678 ne dit jamais que les lords n'ont pas le droit de rejeter un *Money Bill*.

Les lords ont un droit très précis : il convient seulement que pour la bonne marche des services, ils n'en abusent pas. (V. le *Journal des Economistes* du 15 novembre 1909).

D'ailleurs, le droit de rejet par les lords a été admis dans les termes les plus précis par M. Asquith lui-même à la Chambre des communes, par le lord chancelier à la Chambre des lords, et par M. Haldane, dans son discours au Eighty Club ; néanmoins ici apparaît la question de savoir si ce droit légal peut être exercé constitutionnelle-

---

(1) V. Moye : *Précis de Législation financière* 1907, 2e édit., p. 347.

(2) Sur la question du droit financier des lords, voir le *Times*, du 5 juillet 1909. Erskin May, *Parliamentary Practice*; Morley, *Life of Gladstone*, t. II, ch. II ; Blackstone, *Commentaires ;* v. l'*Economiste* du 25 décembre 1909, le *Journal des Economistes* du 15 novembre 1909.

ment. Il y a des partisans nombreux pour la négative.

Cependant, en 1861, quand l'important Finance Bill de cette même année fut mis en discussion, M. Gladstone admit expressément le droit pour la Chambre des lords de le rejeter ; lord Granville parla dans le même sens. Ces paroles au surplus ne peuvent être suspectées dans leur esprit, puisque, en parlant comme ils parlèrent, lord Granville et M. Gladstone allèrent contre les intérêts de leur propre parti.

Et quant au discours fait en 1786 par M. Pitt, repoussant une requête des lords qui demandaient de plus amples informations au sujet du Finance Bill, il ne portait aucune atteinte au droit qu'avaient les lords de refuser leur assentiment ; ils devaient simplement accepter ou rejeter le bill tel qu'il leur était présenté.

Le fait que la Chambre des lords n'a refusé le budget qu'une fois, en 1860, ne signifie donc pas qu'elle n'a plus le droit de le rejeter. Le dernier budget de M. Lloyd George, à tort ou à raison, ne convenait pas aux lords ; ils devaient donc logiquement le rejeter sous peine d'abdiquer leur droit pour l'avenir.

En résumé, méconnaître le droit financier des lords, cela reviendrait à dire que la Chambre des communes peut seule préparer le budget sans doute, mais même en faire une loi ; cela reviendrait à détruire en fait le système bi-caméral.

Voilà les premiers défauts du projet gouvernemental.

II. Quant à la stipulation relative au droit du speaker, elle est entièrement nouvelle et elle ne manquera pas de surprendre les esprits qui pèseront ses résultats possibles.

Ainsi donc, le projet du gouvernement confère au président de la Chambre, au speaker, des attributions d'une telle portée qu'elle fait de lui le premier personnage du royaume. Avec le système du gouvernement, il dépendrait du speaker qu'un bill fût immédiatement promulgué (toutes les lois sont plus ou moins des lois de finances), ou qu'il dût passer par toutes les phases de la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire, soit susceptible de n'être voté qu'au bout de trois ans. Le speaker serait, en un mot, désormais plus puissant que le souverain lui-même.

Or, sait-on ce qu'est le speaker ? L'élu des communes. Cela revient à dire que désormais les communes vont être toutes puissantes. Vraiment, M. Asquith aurait mauvaise grâce à reprocher aux lords de tendre à accroître leur propre suprématie ! Naturellement, M. Asquith s'est bien gardé de dire en quoi consistait un bill financier, en quoi consistait un bill ordinaire. D'ailleurs, s'il y avait quelque hésitation, il serait toujours simple d'insérer quelque clause financière dans un bill quelconque pour le détourner adroitement du chemin de la Chambre des lords.

Ce n'était, conclurons-nous, vraiment pas la

peine que le premier ministre proclamât, dès le début, sa foi en la nécessité d'une seconde Chambre législative.

En résumé, il est bien clair que M. Asquith tient à réduire les lords au rôle de marionnettes.

Nous avons parlé plus haut du droit financier des lords singulièrement atteint par les vues gouvernementales. Le projet Asquith dispose, d'autre part, que les bills ordinaires rejetés par les lords auront force de loi après avoir été voté par les communes dans trois sessions et après un délai minimum de deux ans. Donc, il suffirait aux lords de ne pas rejeter les bills et d'en ajourner simplement la discussion ou de retarder la clôture de la discussion pour empêcher la mise en vigueur des bills litigieux. M. Asquith a bien dit : « Nous avons introduit la stipulation qu'il y aurait un délai de deux ans entre la première présentation d'un bill et sa promulgation finale, et nous avons disposé que les trois sessions sus-mentionnées ne seraient pas nécessairement des sessions du même Parlement. » Il résulte de ce texte simplement une aggravation encore accentuée de la pensée gouvernementale : le délai minimum de deux ans courrait du jour de la première présentation du bill, et non pas de son premier vote, comme ce serait naturel et logique en même temps qu'équitable.

Pour imposer sa volonté, un cabinet possédant la majorité aurait un moyen bien simple à sa disposition : au commencement de la législature il

déposerait tous les projets de loi dont il souhaite l'application. Ils seraient immédiatement votés, et deux ans après, la Chambre des lords, du fait du fonctionnement normal de ces bills, se trouverait pratiquement annihilée.

Nous avons dit, par ailleurs, que la thèse gouvernementale n'était pas unanimement admise dans le camp radical lui-même, et que, d'ailleurs, les opinions personnelles du premier ministre (car il en a eu plusieurs), l'avaient montré tour à tour violent ou modéré. M. Asquith a exposé très longuement ses récentes résolutions ; c'est à croire que la cause était bien malaisée à défendre. Ce qui caractérise M. Asquith, c'est qu'il cherche par endroits à persuader les lords de la justesse de ses propres vues. Il dore la pilule à loisir et, pour évoquer un souvenir classique, il me rappelle par endroits ces médecins dont parle le poète latin Lucrèce qui entourent de miel, *mellis dulci flavoque liquore,* les bords de la coupe qui contient le remède amer. Mais nous pensons qu'il ne servira de rien de pratiquer cette politique savante, car si l'on y réfléchit, une chose paraît évidente, c'est que c'est certainement le projet des lords qui a le plus de chances d'être pris en considération, car, à la rigueur, il conviendrait aux libéraux, tandis que la thèse ministérielle qui détruit indirectement la Chambre-Haute ne saurait être acceptée par ses propres membres, en somme, assez difficiles à guillotiner par persuasion. Or, il est évident que les

projets qui ont le plus de chance de réussir, sont ceux qui sont susceptibles d'obtenir l'assentiment de la Chambre des lords, assentiment absolument nécessaire.

Que penser, d'autre part, d'une réforme, accomplie avec le concours d'Irlandais et de travaillistes qui ne constituent, comparativement au nombre des députés libéraux et conservateurs, qu'une minorité, et à qui est dévolue la singulière mission de traiter comme il leur plaira, la Chambre-Haute anglaise ?

On a invoqué un dernier argument. On a prétendu que si les lords triomphent, la Chambre des communes ne sera plus qu'une Chambre subalterne, sans autorité (1). Mais si l'on considère la plupart des pays d'Europe, on constatera que partout il y a des Chambres-Hautes, des Sénats à pouvoirs très puissants. Notre Sénat revendique hautement sa part de législation et le respect dont il est entouré n'a fait que croître dans notre pays. Cela n'empêche aucunement la Chambre populaire de détenir la plus grande part de la puissance publique.

Le plus grand théoricien politique des temps modernes, Montesquieu, grand admirateur d'ailleurs de la nation et de la constitution britanniques, a écrit cette phrase célèbre que M. Paul Leroy-Beaulieu rappelait dernièrement (2) :

---

(1) V. *L'Economiste*, 25 décembre 1909 (déjà cité).

(2) V. *L'Economiste*, 25 décembre 1909.

« L'Angleterre est à présent le plus libre pays qui soit au monde. Je n'en excepte aucune république. Je l'appelle libre parce que le prince n'a le pouvoir de faire aucun tort imaginable à qui que ce soit, pour la raison que son pouvoir est contrôlé. Mais si la Chambre-basse devenait maîtresse, son pouvoir serait illimité et dangereux, parce qu'elle aurait en même temps la puissance exécutive... Il faut donc qu'un bon Anglais cherche à défendre la liberté également contre les attentats de la couronne et ceux de la Chambre. »

Sans nous exagérer les vertus de la liberté anglaise qui existe sans doute, mais qui existe surtout pour les lords, retenons l'idée maîtresse de la déclaration de Montesquieu, savoir que la seule barrière possible aux entraînements de la Chambre-Basse c'est la consolidation de la Chambre-Haute qu'elle ait nom Sénat ou Chambre des lords.

Et dans toutes ces questions de dualité des Chambres et des pouvoirs respectifs de chacune des deux assemblées, il est bien entendu qu'on ne discute pas seulement les principes classiques, oubliant d'en chercher l'application aux événements contemporains, pour en contrôler la puissance et la vertu.

Car, si la question, en Angleterre, est entre les pairs et le peuple, elle est, entre ces deux puissances, à cause justement de l'extension de lois à tendances radicales, dont le succès ou l'échec doit entraîner des conséquences sociales en même temps qu'économiques sérieuses et grosses de difficultés.

Nous ne discutons donc pas une théorie abstraite, mais les principes vitaux d'une nation en voie de progrès et de réformes hardies.

La discussion des propositions gouvernementales s'est presque envenimée, à la Chambre des communes, quand M. Asquith, après avoir énoncé le texte des résolutions de réforme constitutionnelle passées, par le vote favorable des communes, à l'état de projets de lois, a affirmé le désir du gouvernement et du pays de voir ces résolutions devenir lois. M. Asquith a dit que les lords seront brisés, s'ils se refusent au vote. Comment cela ? Par le moyen de la fournée de pairs.

Et si le roi refuse, le ministère démissionnera, à moins que le Parlement soit dissous. Mais M. Asquith n'a pas été davantage clair sur le point de savoir quelles raisons entraîneront le ministère soit à la dissolution, soit à la démission (1).

---

(1) M. Keir Hardie, membre du Parlement, ancien leader du Labour-Party aux Communes, a prononcé le 1er mai, dans le Glamorganshire, un discours qui doit être noté parce qu'il marque la première attaque contre le trône, suggérée par la situation présente. Faisant allusion au refus que pourrait opposer Edouard VII à M. Asquith lui demandant de créer 500 pairs, le député socialiste a déclaré : « La présente campagne est conduite de façon modérée et constitutionnelle ; mais si les pairs, si le roi essaient de dresser des obstacles devant la volonté du peuple nettement déclarée, les prochaines élections générales pourront prendre un tout autre aspect. Voici trente ans, comme tous les jeunes gens des classes populaires, j'étais un ardent républicain. Dans ce pays, radicalisme et

M. Balfour a critiqué vivement le langage du premier ministre. « Poser d'avance des conditions au souverain, est-ce constitutionnel ? La question mérite d'être étudiée. Car, jamais la couronne n'a été « découverte » aussi complètement devant le pays. Le ministère a qualité pour demander au roi de soutenir sa politique si celle-ci est approuvée par le pays. Mais anticiper sur cette approbation pour poser le dilemme auquel on acculera le roi, c'est un procédé nouveau, et M. Balfour est dans la vérité historique en disant que jamais premier ministre, conservateur ou libéral, n'a pris de telles libertés avec le souverain. Il convient, en revanche, de reconnaître que, au point où en sont les choses, M. Asquith ne pouvait pas agir autrement. Il est le prisonnier de la situation qu'il a d'ailleurs contribué à créer » (1).

---

républicanisme sont synonymes. Mon opinion n'a pas changé. Dans le dévouement au trône je ne vois qu'une superstition propre à fermer les yeux du peuple sur ses propres intérêts. Les dirigeants héréditaires, rois ou pairs, appartiennent à l'âge féodal, à un âge depuis longtemps révolu. » Il est intéressant de savoir si le Labour-Party va désavouer les paroles de son chef ou les prendre à son compte.

(1) V. *Le Temps*, 16 avril 1910.

CONCLUSION (1)

Dans une lettre adressée au *Times*, le 15 avril 1910, lord Rosebery a dit :

« L'importance suprême de la crise actuelle me force à demander instamment aux chefs des unionistes de ne pas soulever la question du tarif douanier dans les élections prochaines, afin que le combat ait lieu sans ambiguïté sur la seule question du maintien d'une ou de deux Chambres.

» De la solution qui sera donnée à ce problème dépend la confiance des autres pays, celle de nos co-

---

(1) Le samedi 30 avril 1910, au banquet annuel de l'Académie Royale, lord Morley exprimait l'espoir que, pendant un mois au moins, on ne parlerait pas politique.

Hélas, lord Morley vient de se révéler bon prophète. Au moment de mettre sous presse, nous apprenons la mort du souverain Edouard VII. Une seule voix déjà s'élève dans toute l'Europe et jusque dans l'Amérique lointaine par la voix même, depuis quelques jours très popularisée, de M. Roosevelt, pour louer les vertus du roi qui disparaît et évoquer la familière, pittoresque et sympathique figure du grand disparu. Devant cette perte les partis britanniques viennent de taire leurs rancunes politiques. Nous espérons que ce sera pour longtemps au cours du règne de Georges V. Dans le cas contraire, nous rappelant de

lonies et de toute notre race, c'est-à-dire plus qu'un succès temporaire de parti ! »

Au moment d'apporter une conclusion pratique aux quelques considérations souvent, hélas, de pure fiction, que renferment les pages qui précèdent, c'est-à-dire au moment pour nous d'être mis dans le plus sérieux embarras que l'étude d'une controverse constitutionnelle puisse procurer, nous ne saurions pourtant mieux faire (ce sera toujours une parcelle de solution acquise) que de rappeler les paroles de lord Rosebery, plaçant la question sur le vrai terrain qui lui est propre.

On sait que la crise constitutionnelle qui vient de faire l'objet de ces réflexions, a suscité des élections, et que ces élections ont présenté beaucoup de caractères, je veux dire ont été la réponse à beaucoup d'appels, programmes et manifestes qui, tous, on peut le dire, étaient entachés d'un vice commun, c'est qu'ils n'étaient nullement en cause.

---

quelle importance, pour la bonne résolution du problème constitutionnel anglais, peut et doit être l'influence personnelle du roi, surtout quand ce roi s'est appelé Edouard VII, nous avons déjà le droit d'être inquiet sur la bonne issue du conflit que l'Angleterre traverse. Il est à souhaiter que les événements de l'avenir démentent ces craintes que tous les gens raisonnables ont déjà formulées, et que les adversaires politiques, aujourd'hui unanimes dans leurs regrets, le soient demain dans leurs requêtes respectives, et suppléent à la subite disparition de leur éminent arbitre, par la mise en œuvre d'une bonne volonté commune et de communes concessions.

Puisque l'électeur doit résoudre la réforme constitutionnelle, non parce qu'il en est sérieusement capable, mais parce qu'on évitera ainsi toute discussion de principe au sein du Parlement anglais, puisque, en un mot (c'est la seule issue possible), le peuple va bientôt être appelé à résoudre le plus ardu des problèmes que le gouvernement lui ait posés, il faut tout au moins, afin qu'il s'acquitte le moins mal possible de son auguste mandat, que personne ne vienne offrir d'autres champs de discussion à sa perspicacité, déjà fortement mise à l'épreuve.

Cette tactique, souhaitable entre toutes, ne saurait, croyons-nous, être mise à l'index par les libéraux ; tout au contraire. Et pour ce qui regarde les unionistes, il faut espérer qu'ils abandonneront les procédés trop de mise lors de la consultation électorale de janvier dernier, malgré même que le *Times* ait fait remarquer qu'il est impossible aux unionistes de se rallier à cette idée de bon sens, car, dit-il, ils ne peuvent pas abandonner la politique qui leur a valu la plupart de leurs victoires lors des dernières élections.

Maintenant, quel sera le sort des deux projets en présence ? Les communes accepteront-elles de discuter le texte des lords ? Les lords consentiront-ils à discuter le texte des Communes avant que celles-ci aient examiné le leur ? On ne saurait encore répondre. Pour l'instant, au moment précis où nous concluons, l'attention des combattants est ailleurs, et c'est ce qui nous permet de

profiter d'un répit passager pour arrêter à ce point précis de l'histoire de la crise nos propres observations.

L'attention des combattants est portée sur le budget. Le 19 avril dernier, M. Asquith a pris la parole à la Chambre des Communes pour demander l'application du système de la « guillotine » à la discussion du budget de 1909-1910, de façon que le vote définitif soit acquis le 27 avril au plus tard. Le premier ministre a commencé par énumérer des modifications en faveur des Irlandais, car il faut bien amadouer les arbitres de la majorité gouvernementale. Ainsi, le budget de 1909-1910 sera voté par les communes avant la fin du mois d'avril 1910 ; il le sera aussi par les lords, conformément à la promesse formelle qu'a faite l'an dernier lord Lansdowne. Le roi sanctionnera le budget, et puis, les honorables anglais iront oublier les querelles parlementaires dans la contemplation réconfortante, en tous cas moins irritante et moins desséchante, de la belle nature du riant mois de Mai. C'est d'ailleurs afin de mieux pouvoir reprendre la lutte, lors de la discussion des motions gouvernementales à la Chambre des lords.

Naturellement, la Haute Assemblée, encore chevaleresque, rejettera, d'un geste élégant et dédaigneux, l'arrêt de mort que, le sourire aux lèvres, M. Asquith vient leur demander de signer. Alors le premier ministre se tournera vers le roi pour lui demander l'autorisation de dissoudre le Parlement avec la promesse que le souverain usera de

ses prérogatives pour briser la résistance éventuelle des lords. Le souverain refusera de donner cette promesse, soit de faire une fournée de cinq cents pairs. M. Asquith démissionnera. Le roi appellera M. Balfour à constituer un nouveau cabinet. M. Balfour procèdera aussitôt à la dissolution, et la grande bataille s'engagera.

Les élections anglaises du mois de janvier auront été, en résumé, une pure comédie fiscale, un intermède très coûteux.

Personne ne peut dire comment se fera vraiment la réforme.

Nous pensons qu'un compromis s'établira entre les deux partis en présence ; qu'une sorte de pouvoir mitigé de radicalisme et de conservatisme s'établira, au moins provisoirement, car il n'est pas certain que pareille combinaison soit de durée bien longue.

La réforme se fera sans doute en deux fois. Une première loi sera votée, affirmant le principe de la toute puissance financière des Communes ; une deuxième loi interviendra peut-être ensuite, modifiant le recrutement de la Haute Assemblée et déterminant les pouvoirs législatifs des lords en matière de bills ordinaires.

Ce qui est à craindre, c'est que les réformes de ce genre durent en général peu. Donc, tôt ou tard, une des deux grandes théories exposées par nous plus haut, sera conduite à prédominer et à conquérir droit de cité dans l'Angleterre politique.

Sera-ce la thèse radicale ? Peut-être, car les ré-

formes d'essence radicale ont été éloquemment préconisées et singulièrement mises en œuvre par M. Lloyd George, en sorte qu'elles sont pour ainsi dire entrées dans l'esprit de la démocratie anglaise. Chacun sent aujourd'hui que l'on trouve « dans les mœurs politiques anglaises, des traits qui effrayeraient plus d'un démocrate de la rue St-Denis... et l'on se souvient que le gouvernement actuel a osé pour le peuple plus que n'oserait peut-être aucune démocratie. » (1)

Et l'amour du progrès peut conduire les masses bien loin, trop loin, plus loin que la définition du progrès lui-même.

Vivront-ils les lords, les lords que Burke appelle « ces grands chênes qui ombragent toute une contrée et qui perpétuent leur ombrage de génération en génération » ?

Nous le demandons et nous l'espérons, au nom des considérations que nous venons de développer, touchant leur origine encore qu'elle soit bien discutée ; leur œuvre législative encore qu'elle manque d'homogénéité ; leur demande de droit au travail, encore que cette demande soit surtout une requête de droit à la vie, la vie de lord, farniente resplendissant et convoité sous le manteau d'hermine et la couronne auguste, au nom de ces considérations qui ne sont point de pur sentimentalisme, aussi et

(1) De Franqueville, *Les Institutions de l'Angleterre*, p. VIII.

surtout au nom de ce précepte de simple bon sens qui veut que l'on ne croit pas à la vertu des idées de progrès conquises par le jeu de secousses saccadées et brusques.

Reprenant une idée familière à notre professeur et maître, celle qui sut inspirer surtout ces réflexions, nous redirons avec lui pour conclure :

« Nous avons souhaité seulement que l'on considérât l'organisme d'une nation comme un organisme humain où l'on ne peut changer ou détruire une partie sans produire dans l'ensemble des effets qu'il est difficile de prévoir. Rien ne peut exister qui ne se rattache par un lien étroit à ce qui précède. C'est une vaine tentative que de vouloir faire table rase de la tradition ; la vie des peuples comme la vie de la nature ne fait pas de sauts ; la continuité est sa grande loi » (1).

---

(1) Barthélemy : *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, p. 750.

Montpellier, le 10 mai 1910
Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIÉ.

Montpellier, le 10 mai 1910
Vu, le Président de la Thèse
M. MOYE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER:
Montpellier, le 4 Décembre 1909.
P. Le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université délégué,
Léon G. PÉLISSIER

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages

Anson. — *The law and custom of the constitution.* I, 3.

Bagehot. — *The English constitution,* 4e édit., n° 1.

Bardoux. — *Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine,* 1907.

Barthélemy. — *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes.*

— *Le pouvoir constituant de* 1814 *à* 1848.

— *Le pouvoir constituant sous la monarchie de Juillet.* (Cours de doctorat. Faculté de droit de Montpellier, année 1908-1909).

Benjamin-Constant. — *Principes de politique.*

Blackstone. — *Commentaires.*

Boutmy. — *Le développement de la Constitution en Angleterre,* 1887.

— *Essai d'une psychologie du peuple anglais au XIXe siècle,* ch. III.

Bryce. . . *American common wealth,* t. I, ch. XXV.

Bulwer. — *England and the English.*

Burgess. — *Political Science and comparative constitutional law.*

Courteney. — *The working constitutions,* 1905, 2e édit.

Deslandres. — *Le développement...* (Dickinson). *Préface de l'ouvrage.*

Dicey. — *Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique en Angleterre au cours du XIXe siècle.* Trad. Jèze. 1906.

— *Introduction to the study of the law of the constitution,* 3 édit., 1889.

Dickinson. — *Le développement du Parlement en Angleterre* (trad. Deslandres).

Dupriez. — *Les ministres dans les principaux états d'Europe et d'Amérique,* Paris, 1893. II.

Erskine May. — *Parliamentary practice.*

Esmejn. — *Eléments de droit constitutionl,* 5e édition, 1910.

Franqueville (de). — *Les Institutions de l'Angleterre.*

Freeman. — *Le développement de la Constitution anglaise.*

Gardiner. — *Constitutional documents of the puritan Révolution,* n° 79.

Gneist. — *Englische Verfassungsgeschichte,* 15.

Jencks. — *An outline of Englsch local government.*

— *Parliamentary England.*

Lawrence Lowel. — *Le gouvernement de l'Angleterre,* trad. Nerincx, 1910.

Mantoux. — *A travers l'Angleterre contemporaine.*

Montesquieu. — *Esprit des lois.* Livre XI, ch. VI.

Morley. — *Life of Gladstone,* t. II, ch. II.

Moye. — *Précis de législature financière*, 2e édit. 1907.

Ostrogorski. — *La démocratie et l'organisation des pouvoirs politiques.*

Pike. — *A constitutional history of the House of lords.*

Prévost-Paradol. — *La France Nouvelle.*

Price Collier. — *L'Angleterre et les Anglais étudiés au point de vue Américain.*

Ramsay Macdonald. — *Socialism and government.* (Independant Labour Party, 1909).

Recouly. — *En Angleterre* (chez Fasquelle, 1910).

Rohmer. — *Lehre von den politischen Parteien.*

Rousseau. — *Le Contrat Social.* Liv. II, ch. VI.

Seignobos. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine. Evolution des partis et des formes politiques* (1814-1896). Paris, 1897, 1, 8°.

Sibert. — *Etude sur le premier ministre en Angleterre.* Thèse droit, Paris, 1909.

Sidney Low. — *The governance of England.*

Sieyès. — *Qu'est-ce que le Tiers-Etats ?* 3e édit. 1789.

Stead. — *Peers or People* (éditeur, Fister Unwin).

Stendhal. — *De l'Angleterre et de l'esprit anglais.*

Story. — *Commentaries*, § 527.

Stubbs. — *Constitutional History.*

Sussmann. — *Das Budget privileg der Houses der Germeinen.* Manheim, 1909.

Todd. — *Parliamentary government in England.* I.

Tocqueville (de). — *La démocratie en Amérique.* I, ch. VI.

Trevelyan. — *Life of Macaulay*. I.

Vialatte. — *La vie politique dans les deux mondes*. 2e année. Paris, 1909.

Wallace. — *A new House of lords*.

B. Revues et Publications

Revue politique et parlementaire. — Numéros du 10 octobre 1909 et du 10 janvier 1910.

Revue du droit public. 1905. T. 22 (art. Jèze) ; 1907, t. 24 (art. Deslandres) ; 1908, t. 25 (art. Jèze) ; 1909, 1er trim. (art. Barthélemy et Jèze).

Revue Bleue. — 1896, 2, p. 523 ; 1er janvier, 15 janvier, 5 mars, 16 avril 1910.

Revue des Deux-Mondes. — 1er janvier, 1er février, 1er avril, 1er mai 1910.

Revue de Paris. — 1er décembre 1909.

Revue (Ancienne Revue des Revues). — 15 décembre 1909.

Revue Hebdomadaire. — 19 février, 5 mars 1910.

Revue Socialiste. — Septembre 1909.

L'Economiste. — 25 décembre 1909.

Le Journal des Economistes. — 15 novembre 1909.

Archives parlementaires. — 1re série. T. VIII.

Revue de Synthèse historique. — 1908, 2.

Travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 1908, t. 2 ; 1909, t. 1.

Fornightly Review. — *North American Review*. — *The Nation*. — *Nineteenth Century*. — *Contemporary Review*.

Report from the select Committee on the House of lords, together with the proceedings of the Committee and appendix, N° 234, 2 décembre 1908.
Hansard's parliamentary debaties.

C. Journaux

Le *Temps*, le *Journal des Débats*, le *Matin*, le *Figaro*, le *Gaulois*, l'*Humanité*, etc. ; *Le Daily News, Libéral Magasine, Morning Post, Globe, Times, Daily Telegraph, Daily Chonicle, Pall Mall, Standard*, etc.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 5

PREMIÈRE PARTIE

DANS QUELS TERMES S'EST POSÉ LE PROBLÈME DE LA CHAMBRE HAUTE 11

CHAPITRE PREMIER. — Les étapes successives par lesquelles est passée la constitution anglaise. 12

CHAPITRE II. — Les extensions successives accordées au droit électoral anglais, d'une part, et surtout la politique de résistance pratiquée par la Chambre des lords d'autre part, peuvent être considérées comme les causes lointaines de la crise 52

CHAPITRE III. — Le budget radical de 1909-1910 peut être considéré comme la cause prochaine de la crise 97

CHAPITRE IV. — Le rejet du budget radical par la Chambre des lords. — La dissolution de l'ancien Parlement. — Les élections du mois de janvier 1910 122

DEUXIÈME PARTIE

DES SOLUTIONS QUI ONT ÉTÉ PROPOSÉES POUR RÉSOUDRE LE PROBLÈME DE LA CHAMBRE HAUTE..... 165

CHAPITRE PREMIER. — La question de l'abolition pure et simple de la Chambre des lords et le Gouvernement par une Chambre..... 166

CHAPITRE II. — La réforme de la Chambre des lords par son recrutement sans atteinte aux pouvoirs législatifs et financiers de ses membres : L'établissement du principe électif..... 201

CHAPITRE III. — La réforme de la Chambre des lords par son recrutement sans atteinte aux pouvoirs législatifs et financiers de ses membres : L'atténuation du principe héréditaire..... 210

CHAPITRE IV. — La réforme de la Chambre des lords au moyen d'une limitation de ses pouvoirs législatifs et financiers et sans atteinte au recrutement actuel de ses membres..... 243

CONCLUSION..... 283

BIBLIOGRAPHIE 290